Deutsche Kartellpolitik 1926 - 1929

Dissertation

zur

Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Philosophie

des Fachbereichs Geschichte-Geographie

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt

von

Carsten Scharnweber

aus

Leipzig

1970

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547609_0044

Deutsche Kartellpolitik 1926 - 1929

Dissertation

zur

Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Philosophie

des Fachbereichs Geschichte-Geographie

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt

von

Carsten Scharnweber

aus

Leipzig

1970

Gedruckt mit Genehmigung des Fachbereichs Geschichte-Geographie
der Universität Tübingen

Hauptberichterstatter:	Prof.Dr. Karl Erich Born
Mitberichterstatter:	Prof.Dr. Theodor Eschenburg
Dekan:	Prof.Dr. Dietrich Geyer
Tag der mündlichen Prüfung:	28.1.197o

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dissertationsdruck E. Böttger, Hannover

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I.	Einleitung Die "Zusammenarbeit" von Reichswirtschaftsministerium, Kartellgericht und Reichsverband der deutschen Industrie in Kartellaufsicht und -reform 1926-1929	1
II.	Rechtliche Voraussetzungen der "Zusammenarbeit"	17
	A) Zur Entstehungsgeschichte der Kartellverordnung	17
	B) Die Begründung der Reichsregierung zur Kartellverordnung	24
	C) Die Kartellverordnung im Wirtschaftssystem der Weimarer Republik 1924-1929	27
III.	Institutionelle Voraussetzungen der "Zusammenarbeit"	32
	A) Das Reichswirtschaftsministerium	32
	B) Das Kartellgericht	40
	C) Die Kartellstelle des Reichsverbands der deutschen Industrie	43
IV.	Die "Zusammenarbeit" in der Kartellaufsicht	47
	A) Das Reichswirtschaftsministerium	47
	B) Das Kartellgericht	60
	C) Die Kartellstelle des Reichsverbands der deutschen Industrie und das Schiedsgerichtswesen	76

Seite

V. Die "Zusammenarbeit" in der Frage der Kartellreform 82

A) Das Reichswirtschaftsministerium 82

B) Der Reichsverband der deutschen Industrie 85

1. Die Reform der Kartellverordnung 85

2. Das Vorgehen des Reichsverbands der deutschen Industrie gegen das Kartellgericht 95

3. Die Aufwertung der Kartelle in der Öffentlichkeit 105

a) Kartelle als "Produktionsförderer" 105

b) Die Weltwirtschaftskonferenz von 1927 109

c) Der 35. Deutsche Juristentag in Salzburg 120

d) Die Kartellenquete von 1926-1929 132

VI. Folgen der kartellpolitischen "Zusammenarbeit" für das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland 160

VII. Anhang 166

A) Exkurs: Der Reichswirtschaftsminister und die Eisenpreiserhöhung vom Januar 1928 166

B) Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. November 1923 (Kartellverordnung) 180

VIII. Literaturverzeichnis 189

IX. Abkürzungen 197

EINLEITUNG

Die "Zusammenarbeit" von Reichswirtschaftsministerium, Kartellgericht und Reichsverband der deutschen Industrie (RDI) in Kartellaufsicht und -reform 1926-1929

Für die Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik stellten die Kartelle besondere Probleme. Obwohl sie schon seit dem Ende des 19. Jahrhunderts spürbar zugenommen und später eine wichtige Rolle in der deutschen Kriegswirtschaft gespielt hatten, zeigte es sich nach 1918, daß diese Strukturwandlungen weithin nicht in der vollen Tragweite verstanden und theoretisch verarbeitet worden waren. Ankläger und Verteidiger demonstrierten eine Unsicherheit, die einer ideologisch verhärteten Polemik den Boden bereitete und eine politische Problematik schuf, deren Bedeutung über die engeren Fragen der Marktorganisation wesentlich hinausging. "Das Kartell" wurde zum Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen zwischen Staat und Wirtschaft bis zum Ende der Weimarer Republik, deren Geschichte auch durch diese Konflikte beeinflußt wurde.

In dieser Arbeit, die versucht, der konkreten Vielfalt kartellpolitischer Erscheinungen gerecht zu werden, kann auf eine enge Festlegung des Kartellbegriffs verzichtet werden. Es soll vielmehr das Gemeinsame der Kartelldefinitionen herausgestellt werden. Unter Kartellen werden vertragliche Vereinbarungen von Unternehmen verstanden, die sich rechtlich und wirtschaftlich in Teilbereichen auf ein abgestimmtes Verhalten festlegen, jedoch im ganzen, in Abgrenzung zu den Konzernen, Dispositionsfreiheit bewahren.

Angesichts der auch heute noch schwierigen Probleme der Typologie der Kartelle haben es gerade Arbeiten mit großer Praxisnähe vermieden, einen eindeutig abgegrenzten Kartellbegriff zu verwenden. Die beiden staatlichen Kartellenquéten von 1902 bis 1906 und 1926-1931 verzichteten ganz auf eine Definition.

Auch der RDI ging diesen Weg und konnte sich dadurch auf die große Verschiedenheit der damaligen Kartellformen und ihren Wandel im Verlauf der Weimarer Republik flexibel einstellen.

Nach groben Schätzungen hat sich die Gesamtzahl der Kartelle vom Kriegsende (ca. 1000) bis zum Beginn der Weltwirtschaftskrise (ca. 3000) verdreifacht[1]. Doch haben solche Zahlen nur einen geringen Aussagewert, solange nicht über Zielsetzungen, Machtverhältnisse und Größenordnungen der einzelnen Verbände eingehende Untersuchungen vorliegen. Eine solche "Kartellforschung" zur Weimarer Republik existiert jedoch bis jetzt nicht.

Hinzu kommt, daß durch die wirtschaftlichen "Schwankungen" der Zwanziger Jahre auch die Motive zu Kartellzusammenschlüssen stark wechselten. Nach 1918 bestand ein Teil der kriegswirtschaftlichen Zwangskartelle fort, während sich bei den übrigen ein Umbildungsprozeß vollzog, der entweder zu Auflösungen oder aber einer Fortführung mit der veränderten Zielsetzung der Bewältigung der "wirtschaftlichen Demobilmachung" führte. Die damalige Situation des Nachfrageüberhangs hätte mit großer Wahrscheinlichkeit eine zunehmende Wiederherstellung wirtschaftsliberaler Verhältnisse bewirkt, wenn nicht durch die beginnende Geldentwertung ein neuer "Kartellzweck" geschaffen worden wäre. So ergab sich für die Jahre 1922-24 ein ganz anderes Bild durch die Tatsache, daß die Kartelle jetzt vor allem die Aufgabe übernahmen, die inflationsbedingten Zahlungsprobleme ihrer Mitglieder zu lösen.

Die starken Sozialisierungstendenzen seit Ende des Krieges führten dazu, daß 1919 Kohle-, Kali- und Elektrizitätswirtschaft durch Gesetz in staatlich beaufsichtigten Zwangskartellen zusammengefaßt wurden. Es bildete sich dort zwischen Unternehmern, Arbeiterschaft und Reichswirtschaftsministerium (RWM) eine vor der Öffentlichkeit weitgehend verborgene Form

---

1) Vgl. zu den meth. Problemen der statistischen Erfassung der Kartellierung: Hinrichs, Helmut, Die Kartellierung der deutschen Industriewirtschaft und die Methoden zu ihrer Messung, Diss. Hamburg, Bleicherode 1938. Diese Arbeit bringt auch reiches Zahlenmaterial zur Weimarer Republik.

enger "Zusammenarbeit" heraus, die dazu führte, daß dieser Bereich in den kartellpolitischen Auseinandersetzungen der Weimarer Republik kaum eine Rolle spielte und faktisch ein Eigenleben führte.

Die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen der Geldwertstabilisierungsperiode 1924/25 verursachten wiederum eine Erschütterung des Kartellwesens. Der unmittelbare Zweck einer Bewältigung der Währungsprobleme bestand nicht mehr. Nach zeitgenössischer Formulierung trat eine "Kartelldämmerung" ein, in der von neuem wirtschaftsliberale Bewußtseinsstrukturen spürbar wurden. Erst mit dem Jahre 1926 setzte eine ungewöhnlich starke Kartellentwicklung ein, die von dem beginnenden Wirtschaftsaufschwung getragen war und 1929 ihren Höhepunkt und vorläufigen Abschluß erreichte. Die Weltwirtschaftskrise führte dann wieder zu Kartellauflösungen und der Belebung wirtschaftsliberaler Überzeugungen. Die Bildung staatlicher Zwangskartelle und die wirtschaftliche Notlage stärkten jedoch den Kartellgedanken in der deutschen Unternehmerschaft so, daß schließlich der ganze Verlauf der Dreißiger Jahre von einer zunehmenden Ausweitung und Durchbildung der Verbände bestimmt wurde.

Der Kartellierungsgrad war naturgemäß bei den Grundstoffen am höchsten, doch war im Gegensatz zur Vorkriegsperiode auch die verarbeitende Industrie wesentlich stärker organisiert. Neben Kohle- und Kaliwirtschaft mit 100 % der Produktion traten besonders Eisenschaffende, Chemische, Keramische, Baustoff-, Glas-und Papierindustrie hervor[1]. Der Großhandel konnte vertraglich weitgehend an die Industrie gebunden werden. Auch im Einzelhandel, im Handwerk und in der Landwirtschaft zeigten sich Ansätze zur Kartellbildung, wobei die Übergänge zu Innungen und Genossenschaften fließend wurden.

Es war damit in der Weimarer Republik eine Situation eingetreten, in der das Leitbild "atomistischer Konkurrenz" kaum

---

1) Vgl. die Tabellen bei Hinrichs, Methoden, S.34 ff. Instruktiv zur Kartellierungssituation in der Weimarer Republik vor allem: Wagenführ, Horst, Kartelle in Deutschland, Nürnberg 1931, mit ausführlicheren Angaben auch zu

noch verbindlich sein konnte, ohne daß doch ausgeprägte Züge eines staatlichen Dirigismus sichtbar wurden. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Stellung die staatlichen Institutionen gegenüber dieser "Kartellwirtschaft" eingenommen haben. Die Situation bot vor allem zwei Möglichkeiten an. Ließ man die Kartellentwicklung gewähren, und die Verbände autonom die Entscheidungen über Preise und Art des Angebots vollziehen, dann konnte der Zeitpunkt kommen, in dem die "Kartellfreiheit" die von der Friedenswirtschaft her verwurzelten Ansprüche an "rationelles Wirtschaften", "niedrige Preise" und "Qualität" so sehr und so nachhaltig verletzte, daß eine dirigistische Dauerkontrolle politisch erzwungen wurde. Ging man andererseits davon aus, daß der Kartellierungsprozeß von vornherein durch Aufsichtsmaßnahmen begrenzt werden sollte, dann konnte durch die weitgehende Aufrechterhaltung der "Marktgesetze" der staatliche Interventionismus auf Einzelfälle beschränkt bleiben.

---

einzelnen Kartellen. Vgl. dort die Statistik des RDI nach dem Stand von 1926 (Kartelle pro Fachgruppe):

1.	Bergbau	51
2.	Eisenschaffende Ind.	73
3.	Metallhütten u.Halbz.	17
4.	Maschinenbau	147
5.	Dampfkessel- u.Apparatebau	48
6.	Eisenbahnwaggonbau	1
7.	Motorfahrz.- u.Fahrradind.	8
8.	Eisen- u.Stahlwaren	234
9.	Elektrotechn.,Feinmech.,Optik	56
10.	Metallwaren	78
11.	Holz	44
12.	Leder	46
13.	Steine u.Erden	30
14.	Bauindustrie	-
15.	Keramische Ind.	10
16.	Glasind.	22
17.	Chem.Ind.	91
18.	Öle und Fette	36
19.	Papierind.	107
20.	Textilind.	201
21.	Bekl.ind.	71
22.	Brauerei,Malzerei,Müllerei	97
23.	Zucker- u.Nährmittelind.	24
24.	Nahrungs- u.Genußmittelind.	49
25.	Schiffahrt und Spedition	4
		1545

n. Wagenführ,Horst, Kartelle in Deutschland, Nürnberg 1931, S.XIV.

In der Weimarer Republik zeigten die staatlichen Institutionen eine solche Zurückhaltung in der Kartellpolitik, daß praktisch der erste Weg eingeschlagen wurde. Obwohl seit der Kartellverordnung von 1923 (KartVO) dem Reichswirtschaftsminister weitreichende Befugnisse verliehen worden waren und 1924 ein Kartellgericht (KartG) errichtet worden war, scheint sich doch die Kartellentwicklung im wesentlichen ungehindert vollzogen zu haben. Die Gründe dafür können einmal in der "Kartellaufsicht" liegen, mit der hier allgemein der praktische Vollzug der KartVO bezeichnet werden soll. Sie können aber auch auf die rechtlich-politische Regelung an sich zurückgehen, so daß geklärt werden muß, wie sich die staatlichen Institutionen gegenüber der Aufgabe einer "Kartellreform" verhalten haben. Der Begriff der "Kartellpolitik" wird also aufgegliedert. Er umfaßt in dieser Arbeit den Bereich von Staat und wirtschaftlichem Spitzenverband, ohne die Probleme einzelner Kartelle oder ihrer Mitglieder zu behandeln. Es wird der Versuch gemacht, die "Spiegelung" damaliger "Kartellinteressen" auf der Ebene der staatlichen Institutionen zu erfassen und zu untersuchen, welche Ursachen hier für den offenbar immobilen Charakter der damaligen Kartellpolitik gegeben waren.

Zu diesen Ursachen ist jedoch nicht zu zählen, daß die Weimarer Republik mit einer zunächst wirtschaftsliberal aufgefaßten Ordnung gleichsam von der Kartellentwicklung überrascht worden sei und für die Bewältigung dieser Situation noch keine ausreichende theoretische Vorarbeit geleistet worden wäre. Die Sitzungsberichte des Vereins für Sozialpolitik von 1894 und 1905 und der Juristentage von 1902 und 1904 zeigen, daß die wesentlichen, in der Diskussion der Zwanziger Jahre zur Kartellreform geäußerten Gedanken im Grunde schon seit der Jahrhundertwende bekannt waren. Dabei kamen die auf den Juristentagen geäußerten Vorstellungen einer Beschränkung der Kartellaufsicht auf die Anwendung zivilrechtlicher Normen und des damaligen wirtschaftspolitischen Instrumentariums dem Reichsverband der deutschen Industrie (RDI) und seinen politischen Gesinnungsfreunden entgegen[1]. Auf der anderen Seite entsprachen

1) Verhandlungen des 26. und 27. Juristentages, Berlin 1902/1904.

die schon 1894 von Karl B ü c h e r und 1905 von Gustav S c h m o l l e r im Verein für Sozialpolitik formulierten Vorschläge der Einführung einer gesetzlichen Kartellaufsicht mit Kartellamt und Registrierungspflicht in ihren Kernpunkten dem Programm der Gewerkschaften und der SPD im Reichstag.

Auch der drängende Charakter der Problematik war schon zwei Jahrzehnte zuvor erkannt worden. Karl B ü c h e r vertrat 1894 die Auffassung, sich "einem welthistorischen Prozesse gegenüber zu befinden, der scheinbar plötzlich und mit elementarer Gewalt alle Kulturländer ergriffen (habe) und in seinem Verlauf bestimmt (erscheine), an die Stelle der ... auf dem freien Wettbewerb begründeten Wirtschaftsverfassung eine ganz neue, großartig zusammenfassende Organisation zu setzen."[1)]

Und auch Gustav S c h m o l l e r sprach in der großen Kartelldebatte des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1905 von einer "Revolutionierung der Verfassung der deutschen Volkswirtschaft ... Die auf freier Bewegung und freier Konkurrenz aufgebaute, durch eine Gesetzgebung von anderthalb Jahrhunderten geschaffene liberale ... Verfassung, das Prinzip der Gewerbefreiheit, sie werden in einem Punkt nach dem andern umgebildet, aufgehoben, durch neue Formen und Organisationen, vielfach durch solche, welche Monopole anstreben oder schon sind, ersetzt"[2)].

Unter diesen Voraussetzungen kann der immobile Charakter der deutschen Kartellpolitik in der Weimarer Republik kaum dadurch erklärt werden, daß das Problem noch "zu neu" war oder daß es an gedanklichen Konzeptionen zu seiner Bewältigung gemangelt hätte.

---

1) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd.61, Leipzig 1895, S.141.

2) Schriften des Vereins für Soz.Pol., Bd.116, Leipzig 1906, S.270. Vgl. dazu auch den grundlegenden Aufsatz von Weippert, Georg, Die wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Bedeutung der Kartelldebatte des Vereins für Sozialpolitik im Jahre 1905, Jb.f.Soz.Wiss., Bd.11, 1960, S.125 ff.

Wenn sich damals starke Kräfte dafür einsetzten, die KartVO abzuschaffen oder wesentlich in ihrer Wirkung abzuschwächen, und andererseits ebensosehr Tendenzen dafür bestanden, durch eine Verschärfung der Kartellaufsicht den Entwicklungsprozeß der Wirtschaftsverfassung zu beeinflussen, dann ist zu klären, warum es dennoch im Verlauf der Zwanziger Jahre zu keiner Neuordnung des Kartellwesens kommen konnte.

Es stellt sich die Frage, welche entscheidenden Kräfte die damalige Kartellpolitik bestimmt haben. In der Wirtschaft war es der RDI, der die Fragen der Kartellaufsicht und -reform eingehend bearbeitet und in der Öffentlichkeit vertreten hat. Was andere Wirtschaftszweige beigetragen haben, ist dem politischen Gewicht nach von weit geringerer Bedeutung. Die Industrie wurde am stärksten von der Kartellaufsicht berührt und reagierte auch am intensivsten mit eigenen Plänen und Maßnahmen. So kann das Vorgehen des RDI weitgehend als repräsentativ für die kartellpolitischen Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik angesehen werden.

In Handwerk und Landwirtschaft traten Kartellkonflikte gegenüber anderen Problemen mehr in den Hintergrund. Auch der Handel, der zunächst mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, gewöhnte sich schnell an den neuen Zustand der Industrieabhängigkeit mit ihren gesicherten Gewinnspannen. Der Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzungen lag bei der Industrie und hier fiel in der Konfrontation mit dem Staat die Entscheidung zwischen Reform und Immobilismus.

Bei den staatlichen Institutionen bildete sich ein ähnlicher Schwerpunkt. Der Reichstag wurde durch die Mehrheitsverhältnisse neutralisiert. Grundsätzlich standen sich drei Lager gegenüber. Die Befürworter einer stärkeren Kartellkontrolle konzentrierten sich bei KPD, SPD[1)], Teilen des Zentrums und

---

1) Die KPD hat kein geschlossenes Kartellreformprogramm vorgelegt. Ihre Abgeordneten übernahmen, wenn sie auf diese Frage überhaupt eingingen, die Vorschläge von SPD und Gewerkschaften. Repräsentativ die Vernehmung des KPD-Reichstagsabgeordneten Alexander vor der Kartellarbeitsgruppe des Enquete Ausschusses, in: Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirt-

der DDP. Die Vertreter einer Lockerung oder Aufhebung der Kartellaufsicht fanden sich vor allem in DVP und DNVP, während die übrigen Abgeordneten unentschieden waren oder einer Beibehaltung des status quo zuneigten.

In dieser Situation hätte nur die Bildung einer kartellpolitischen Mehrheit oder einer entsprechenden Koalition die Voraussetzung für Initiativen des Reichstags schaffen können. Das Parlament verhielt sich jedoch bis zum Ende der Republik kartellpolitisch weitgehend passiv und wird deshalb in die Untersuchung nicht mit einbezogen werden[1].

Auch der Vorläufige Reichswirtschaftsrat (VRWR), der allerdings seit 1923 nur noch in den Ausschüssen tagte, hat das Kartellproblem lediglich in den Ausnahmesituationen der Inflation und der Weltwirtschaftskrise bearbeitet. In den Jahren 1926-1929 ist es zu keinen Verhandlungen über dieses

---

schaft: Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für allgemeine Wirtschaftsstruktur (1.Unterausschuß); 3. Arbeitsgruppe, Wandlungen in den wirtschaftlichen Organisationsformen, 4. Teil, Kartellpolitik, erster Abschnitt (zit.: "Vernehmungen"), S.6 ff. Zur (übereinstimmenden) Haltung von SPD und Gewerkschaften: Reuffurth, Eduard, Die Stellung der deutschen Sozialdemokratie zum Problem der staatlichen Kartellpolitik, Diss. Jena 1930.

1) Die letzte Reichstagsentschließung zur Kartellfrage vor 1930 wurde am 1.7.1926 angenommen. Sie ersuchte die Reichsregierung um "baldige Vorlage" eines Gesetzentwurfes, der u. a. ein Kartellamt enthalten sollte. Diese Entschliessung, die von der SPD eingebracht worden war, führte zu keinen weiteren Ergebnissen. Vgl. Lehnich, Oswald, Die Wettbewerbsbeschränkung, Eine Grundlegung, Köln 1956, S.406 ff. Die Gewerkschaften richteten am 10.2.1927 eine Eingabe an die Reichsregierung. Darin forderten sie eine Aufnahme von Arbeitnehmervertretern in die Geschäftsleitung der Kartelle und in ein zu errichtendes Kartellamt. Diese Eingabe hat jedoch in der Zeit bis 1930 keine weiteren politischen Konsequenzen gehabt. Von Bedeutung war hingegen die Einbeziehung der Kartellwirtschaft in das Konzept der "Wirtschaftsdemokratie". Vgl. Naphtali,Fritz, Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel, Frankfurt/Main 1966 und Naphtali,Fritz, Die Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie, Referat auf dem 13. Kongreß der Gewerkschaften Deutschlands v. 3.-7.9.1928 in Hamburg, Berlin 1928. Die darin enthaltenen Überlegungen haben jedoch für die staatliche Kartellpolitik bis 1930 keinen spürbaren Einfluß gehabt.

Thema gekommen[1]. Da der VRWR nach Art.11 VO VRWR v.4.5.2o nicht das Gesetzesinitiativrecht besaß und da auch die Passivität des Reichstags nicht nur mit den Mehrheitsverhältnissen zusammenhing, sondern von dem Verhalten der Exekutive mit bestimmt wurde, ist es zweckmäßig, die Frage nach dem Immobilismus der deutschen Kartellpolitik auf eine Untersuchung der Zurückhaltung von Reichswirtschaftsministerium (RWM) und RDI zu konzentrieren. Auch die Reichsregierung hat sich aus der Kartellpolitik fast ganz herausgehalten[2].

Doch würde die Beschränkung auf ein kartellpolitisches "Duopol" von RWM und RDI den historischen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Die Struktur der damaligen Kartellaufsicht, die herkömmliche Prinzipien des "Rechtsstaats" und der "Gewaltenteilung" durchbrach, zwingt dazu, auch das Kartellgericht (KartG) einzubeziehen. Bildete es doch seiner Zusammensetzung und Rechtsprechung nach nicht nur ein wesentliches Bindeglied der Kartellaufsicht, sondern bot auch einen entscheidenden Ansatzpunkt für die Reformdiskussionen.

So zeigte die Kartellpolitik der Weimarer Republik deutlich einen Schwerpunkt bei RWM, KartG und RDI. Es soll vor allem untersucht werden, in welchem Maße die in den zeitgenössischen Dokumenten immer wieder beschworene "Zusammenarbeit" zwischen ihnen zu Hemmungserscheinungen in Kartellaufsicht und -reform beigetragen hat und damit auch Teilursache für die Auflösung der liberalen Wirtschaftsordnung gewesen sein könnte.

Auch wenn interdisziplinäre Untersuchungen zur Problematik der Einordnung einer stark durchkartellierten Wirtschaft in ein parlamentarisches Regierungssystem noch nicht vorliegen und daher eine vergleichende Betrachtungsweise nicht möglich ist, sollen doch mit dieser Arbeit auch Ansatzpunkte für die

---

1) Vgl. den Überblick über die Tätigkeit in: Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1927-1932, hrsg. v. Büro des VRWR, Berlin 1933.

2) Es erschien notwendig, die Haltung des Kabinetts im Zusammenhang der Kartellpolitik des RWM unten noch eingehender zu erläutern.

sozialwissenschaftliche Theoriebildung geboten werden. Es stellt sich dabei besonders die Frage nach der Gültigkeit der sog. "Homogenitäts-Forderung" für Staats- und Wirtschaftsverfassung. Häufig wird dem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem eine wirtschaftsliberale Ordnung mit überwiegend atomistischer Konkurrenz als "funktionsnotwendig" zugeordnet[1]. Die "Normaljahre" der Weimarer Republik von 1926-1929 bieten die Möglichkeit, die Relevanz dieser "Funktionsbedingung" für eine bestimmte historische Situation dadurch in Frage zu stellen, daß die Wechselwirkungen von Staats- und Kartellinteresse im Bereich von RWM, KartG und RDI untersucht werden.

Dieser Zielsetzung nach ist es nicht sinnvoll, ausgesprochene "Ausnahmeperioden" in die Fragestellung einzubeziehen. Zwar wäre es wünschenswert, die Weimarer Republik geschlossen zu behandeln, doch würden dadurch Bereiche zusammengefaßt, die sehr große qualitative Unterschiede aufweisen. Es müßten dann auch die Probleme der damaligen Wirtschaftspolitik stärkere Beachtung finden. Die Zeiträume der wirtschaftlichen "Demobilmachung", der Inflation, der Geldwertstabilisierung und schließlich der Weltwirtschaftskrise mit ihren Ermächtigungsgesetzen und Sondervollmachten eignen sich nicht für eine Arbeit, die charakteristische Probleme der Konfrontation einer Kartellwirtschaft mit einem parlamentarischen Regierungssystem untersuchen will. Dafür bieten sich die Jahre 1926-1929 an, die ja auch von der politischen Gesamtsituation her als die "Normaljahre" der Weimarer Republik bezeichnet worden sind. In diese Phase fielen die entscheidenden Auseinandersetzungen um Kartellaufsicht und -reform. Sie zeigte nicht nur in sachlicher, sondern auch in personeller Hinsicht Züge einer ausgeprägten Kontinuität. Die Jahre 1926-29 umfaßten genau die Amtszeit des Reichswirtschaftsministers C u r t i u s . Auch beim RDI gab es im Vorsitz (C a r l D u i s b e r g , seit April 1925) und Kartellstelle (Abraham F r o w e i n , Jakob H e r l e , Max M e t z n e r) keinen Wechsel. Kartellgerichtspräsident L u c a s , der sein Amt am

1) Vgl. v.Eynern, Gert, Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, Köln u. Opladen 1968, S.67 ff.

1.1.1924 angetreten hatte, starb im Frühjahr 1930.

Der Beginn der Weltwirtschaftskrise markierte eine deutliche Zäsur. Die Reformauseinandersetzungen waren fast ganz zum Stillstand gekommen. Die "Kartellpolitik" reduzierte sich auf "Preisbindungspolitik" und geriet in Abhängigkeit der Prioritäten von Außenpolitik und Haushaltsausgleich. Hinzu kam die Tatsache, daß C u r t i u s im Herbst 1929 das Aussenressort übernahm. Das RWM wurde bis zum Herbst 1931 von Staatssekretär T r e n d e l e n b u r g geleitet, der nicht den politisch-parlamentarischen Bindungen wie C u r t i u s unterlag, so daß sich auch im Zusammenhang mit den Notverordnungen, die für 1926-1929 charakteristischen Gewichtungen in der Kartellpolitik von RWM, KartG und RDI verschoben. Auch die Stelle des Kartellgerichtspräsidenten wurde nach Lucas' Tod erst 1931 neu besetzt.

Es ist daher sinnvoll, die Untersuchung auf die kartellpolitische "Zusammenarbeit" von RWM, KartG und RDI in den "Normaljahren" der Republik von 1926-1929 zu begrenzen.

Grundlage und Voraussetzung der damaligen Kartellpolitik bildete die K a r t e l l v e r o r d n u n g von 1923. Sie kann nicht neu interpretiert werden, sondern wird inhaltlich vorausgesetzt und nur soweit behandelt, als sie die politische Problematik der "Zusammenarbeit" berührte. Es sei auf den Text im Anhang und die zahlreichen zeitgenössischen Kommentare verwiesen[1]. Auch wird darauf verzichtet, in einer streng juristi-

---

1) Lehnich,Oswald, Fischer,Norbert, Das deutsche Kartellgesetz, Berlin 1924;
Friedländer,Heinrich, Das Kartellaufsichtsgesetz, Berlin 1924;
Isay/Tschierschky, Kartellverordnung, Mannheim 1925;
Haußmann/Holländer, Die Kartellverordnung, München 1925;
Staffel,W., Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen v. 2.November 1923, Berlin u.Leipzig 1926;
Goldbaum,Wenzel, Kartellrecht und Kartellgericht, Berlin 1926;
Hempfing,Werner, Die Kartellverordnung, Berlin 1930;
Eger,Otto, Das Recht der deutschen Kartelle, Berlin 1932;
Rumpf,Max, Kartellrecht, Berlin 1932;
Müllensiefen/Dörinkel, Das neue Kartell-, Zwangskartell- und Preisüberwachungsrecht, Berlin 1933;
Callmann,Rudolf, Das deutsche Kartellrecht, Berlin 1934.

schen Betrachtungsweise die Weimarer Reichsverfassung mit der KartVO und ihrer Anwendungspraxis zu konfrontieren. Die Frage der wirtschaftspolitischen Relevanz der Reichsverfassung hat in den kartellpolitischen Diskussionen damals keine Rolle gespielt. Auch bei der KartVO dominierten politische Ursachen und Wirkungen gegenüber dem Wortlaut der Verordnung, der wenig gestaltende Kraft gehabt hat.

Die von der Verordnung ausgenommenen Zwangskartelle werden in die Untersuchung nicht einbezogen, da sie in den Auseinandersetzungen um Kartellaufsicht und -reform ganz zurücktraten. Ebenso müssen die in der KartVO angesprochenen Landesregierungen außer Betracht bleiben.

Der i n s t i t u t i o n e l l e Rahmen von RWM, KartG und RDI wird soweit behandelt, als es zum Verständnis der besonderen Bedingungen ihrer "Zusammenarbeit" erforderlich ist. Aussagen zur Politik von RWM und RDI können nur in Bezug auf die Kartellfrage Gültigkeit beanspruchen und haben keine darüberhinausgehende allgemeine Bedeutung. Beide Bereiche sind bisher im Zusammenhang nicht untersucht worden. Ergebnisse zu dem begrenzten Teilgebiet der Kartellpolitik können dafür keinen Ersatz bieten.

Von den Quellen und der Fragestellung her kann eine gleichmäßige Dichte in der Bearbeitung nicht durchgehalten werden. Während der Schwerpunkt der Aufgabenstellung bei der Klärung des besonderen Charakters des Zusammenwirkens von RWM, KartG und RDI liegt und dabei mehr das Grundsätzliche herausgestellt werden soll, schien in einzelnen Bereichen ein verstärktes Eingehen auf die Einzelheiten geboten zu sein. Erst aus dem Scheitern des Reichswirtschaftsministers in den Auseinandersetzungen des " E i s e n p r e i s k a m p f e s " des Jahres 1928 das deutlicher als alle anderen Verhandlungen die besonderen Bedingungen der "Zusammenarbeit" von RWM und RDI in der K a r t e l l a u f s i c h t sichtbar werden ließ, wird das Verhalten des Ministeriums in der rechten Weise eingeordnet werden können. Ebenso erschien das spezifische Vorgehen des RDI einer gründlicheren Untersuchung wert zu sein. So wurden die wichtigsten kartellpolitisch relevanten

"Ereignisse", die Weltwirtschaftskonferenz von 1927, der Salzburger Juristentag von 1928 und die Enquete von 1926-29 eingehender im Hinblick auf die "Vorstöße" des RDI untersucht, soweit sie für die Grundfrage nach der kartellpolitischen Stagnation und der Auflösung der Weimarer Wirtschaftsordnung als wesentlich erschienen. Dabei können nicht sämtliche, damals zur "Kartellreform" gemachten Vorschläge reproduziert und ausgewertet werden. Vielmehr kommt es darauf an, die Hemmungen, die ihrer Verwirklichung im Wege standen, herauszuarbeiten.

Diese sachliche und zeitliche Eingrenzung des Themas ist nicht nur von der Fragestellung her sinnvoll, sondern ist auch durch die Quellenlage geboten. Die Bestände des RWM, des KartG und der Kartellstelle (KS) des RDI sind nicht mehr zugänglich. Einen Ersatz boten der gut geführte Nachlaß des rheinischen Industriellen Paul Silverberg (zit.: 'S') und die Handakten des Geschäftsführers des Vereins deutscher Eisen- und Stahlindustrieller Jakob Reichert im Bestand Eisenschaffende Industrie (zit.: R 13 I) des Bundesarchivs. In begrenzterem Umfange konnte auch der Nachlaß des RDI-Vorstandsmitgliedes und Vorsitzenden der Vereinigung der deutschen Dampfkessel- und Apparateindustrie, Carl Hugo Steinmüller (zit.: 'St') aus dem Deutschen Industrieinstitut, Köln, verwendet werden.

Alle diese Bestände enthalten zur Kartellfrage überwiegend Rundschreiben des RDI, aus denen mehr die Ergebnisse von Verhandlungen, als die eigentlichen Prozesse des "decision-making" hervorgehen. Auch besteht bei der überwiegenden Verwendung von RDI-Material die Gefahr der Einseitigkeit. Einen gewissen Ausgleich für die fehlenden Quellen aus dem Bereich des RWM konnte die Wiedergabe von Schriftsätzen aus dem Ministerium in den Rundschreiben der KS bieten. Eine wertvolle Ergänzung bildeten die Akten der Alten Reichskanzlei (zit.: R 43 I), vor allem die Sitzungsprotokolle des Kabinetts und seines Wirtschaftsausschusses, gerade auch, soweit sie zeigen, in welch geringem Umfange damals Wirtschafts- und erst recht Kartellfragen auf Regierungsebene behandelt wurden.

Im Bereich der Literatur sieht es kaum günstiger aus. Zwar ist die Zahl der Veröffentlichungen außerordentlich groß, ihr Wert für das hier gestellte Thema aber begrenzt. Die nationalökonomischen Arbeiten der Zeit sind überwiegend "kartellfreundlich" eingestellt und bieten kaum empirisches Material. Zum Verhältnis von Staat und Kartellen standen damals noch weniger Informationsmöglichkeiten zur Verfügung, als sie durch die oben angeführten Bestände jetzt gegeben sind. RDI und RWM bemühten sich um größte Diskretion, da es bei der Kartellfrage um ein politisches "noli-me-tangere" ging. Die zeitgenössische nationalökonomische Literatur ist deshalb für den hier behandelten Ausschnitt der "Kartellpolitik" nur wenig informativ[1].

Die juristischen Veröffentlichungen der Zeit sind zahlreich und kaum zu übersehen. Doch fehlen auch hier Arbeiten zur Problematik "Kartelle und Staat". Zumeist ging es um Spezialfragen, vor allem aus dem Bereich der "Sperren" und "fristlosen Kündigungen" von Kartellverträgen. Die politischen Implikationen des Problems wurden nicht behandelt. Das Rechtsverständnis war statisch und fast ganz an den überkommenen Vorbildern des Gesellschaftsrechts orientiert. Für eine historische Untersuchung, die Informationen über konkrete Machtprobleme und Konfliktstoffe erwartet, ist das Material kaum brauchbar, wohl aber, um Rechtsprechung und juristisches Kartellverständnis der Zeit kennenzulernen.

Mit dem vorläufigen Abschluß der politischen Kartellauseinandersetzungen nach 1933 ging die Literatur stark zurück und nahm erst mit der Vorbereitung des Wettbewerbsgesetzes in der Bundesrepublik wieder zu. Doch sind die Kartellprobleme der Weimarer Zeit bisher nicht gründlich bearbeitet worden. Der Gedanke des "Kartellverbots mit Erlaubnisvorbehalt"

---

1) Es sei auf zwei ausgezeichnete zeitgenössische Literaturberichte verwiesen: Wolfers, Arnold, Das Kartellproblem im Lichte der deutschen Kartelliteratur, Schriften d. V.f. Soz.Pol. 180.Bd., 2.Teil, München u. Leipzig 1930; Mertens, Hans, Die Perioden der Kartellforschung in Deutschland, Diss. Kiel (ungedr.) 1933.

hatte sich viel zu sehr durchgesetzt, als daß es nötig erschienen wäre, die Erfahrungen mit der KartVO als einer Mißbrauchsaufsicht anders als in traumatischer Antireaktion nutzbar zu machen.

Befriedigende historische Untersuchungen fehlen bisher völlig. Zwar wurde von Fritz-Ullrich F a c k der Versuch unternommen, durch eine verdienstvolle Verbindung wirtschaftlicher und politischer Gesichtspunkte Probleme der "deutschen Stahlkartelle in der Weltwirtschaftskrise" zu bearbeiten. Doch steht dieser Versuch, ebenso wie die kartellpolitischen Bemerkungen Karl Dietrich B r a c h e r s in dem umfangreichen Band zur "Auflösung der Weimarer Republik" unter dem starken Einfluß neoliberaler Wertungen und hat kein ungedrucktes Quellenmaterial verwendet. Auch sonst blieben in der historischen Literatur zur Weimarer Republik die Kartellprobleme ausgeklammert, wie ja auch eine befriedigende Wirtschaftsgeschichte bisher fehlt[1].

---

1) Vgl. Fack,Fritz-Ullrich, Die deutschen Stahlkartelle in der Weltwirtschaftskrise, Untersuchung über den ökonomisch-politischen Einfluß ihres Verhaltens und ihrer Marktmacht auf den Verlauf der großen deutschen Staats- und Wirtschaftskrise, Diss. Berlin 1957; Bracher,Karl Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 4. unv. Auflage, Villingen 1964, S.213 ff.
Einen kenntnisreichen Überblick über die staatliche Kartellpolitik seit dem Ende des 19. Jahrhunderts gibt Lehnich,Oswald, Die Wettbewerbsbeschränkung, Eine Grundlegung, Köln 1956, aufbauend auf der Habilitationsschrift des Verfassers: Kartelle und Staat, Berlin 1928. Beide Arbeiten enthalten jedoch, abgesehen von einer apologetischen Rechtfertigung des Verhaltens des Verfassers auf dem 35. Deutschen Juristentag 1928 kaum Hinweise für den hier behandelten Zeitabschnitt. Ebenso auch Isay,Rudolf, Die Geschichte der Kartellgesetzgebung, Berlin 1955.
Zur rechtlichen Einordnung: Fikentscher,Wolfgang, Wettbewerb und gewerblicher Rechtsschutz, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Univ. Köln, Bd.7, München 1958, S.163 ff. und Lukes,Rudolf, Der Kartellvertrag, München 1959, S.44 ff. Vgl. auch zur Nachkriegsentwicklung vor dem GWB: Fikentscher,Wolfgang, Die deutsche Kartellrechtswissenschaft 1945-1954, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 5.Jg. 1955, H.4, S.205 ff.
Einzelhinweise zur Situation in der Weimarer Republik geben: Fischer,Curt, Die Geschichte der deutschen Versuche

Die vorliegende Arbeit kann die Lücken in der Kartellforschung der Weimarer Republik nur zu einem kleinen Teil füllen. Eine abgewogene Gesamtbeurteilung der deutschen Kartellpolitik 1926-1929 wird erst dann möglich sein, wenn auch zur Geschichte der Kartelle in dieser Zeit die wissenschaftlichen Vorarbeiten geleistet worden sind, die den Rahmen und die Aufgabenstellung dieser Untersuchung überschreiten.

---

zur Lösung des Kartell- und Monopolproblems, in: Zschr. f.d.ges.Staatswissenschaft, Tübingen 1954, S.442 ff. Reuter,Ute Karin, Erfahrungen mit der staatlichen Kartellpolitik in Deutschland u.bes.Berücks.d.Zellstoffindustrie, Zürich 1967. Voigt,Fritz, German Experience with Cartels and their Control During the Pre-War and Post-War Periods, in: Competition, Cartels and their Regulation, ed. Miller,J.P., Amsterdam 1962, S.169 ff.

RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN DER "ZUSAMMENARBEIT"

Zur Entstehungsgeschichte der Kartellverordnung

Die Auseinandersetzungen des RDI und des RWM in den Jahren 1926-1929 knüpften immer wieder bei der Entstehungsgeschichte der KartVO an. Sie können nicht verstanden und beurteilt werden, wenn nicht geklärt wird, unter welchen besonderen Voraussetzungen die Verordnung am 2.11.1923 erlassen worden war.

Die Anstöße dazu rührten nicht so sehr von der grundsätzlichen Erkenntnis her, daß demokratische Staatsverfassung und Wettbewerbsordnung eine organische Einheit bilden müßten, sondern resultierten mehr aus den Anpassungsproblemen, die durch den Abbau von zentraler Regierungsgewalt und kriegswirtschaftlicher Organisation entstanden waren. Es kam zu einem wirtschaftspolitischen Vakuum, das den Handlungsspielraum der Verbände in der Situation des Nachfrageüberhangs wesentlich erweiterte und zu zahlreichen Konflikten führte, die in der Öffentlichkeit heftig diskutiert wurden. Wie wenig das parlamentarische Regierungssystem damals dieser Lage gewachsen war, wurde daran deutlich, daß der erste Vorstoß in der Kartellpolitik nicht vom Parlament und erst recht nicht von den kurzlebigen Reichsregierungen der ersten Zeit, sondern vom VRWR im Jahre 1920 ausging[1]. Erst ab Juli 1921 nahm sich der Reichstag des Problems an und faßte mehrere Entschließungen, die schließlich im Zusammenhang mit der wachsenden Mißstimmung und den zunehmenden Schwierigkeiten der Inflation zum Erlaß der KartVO führten[2]. Eine einheitliche Zielrichtung ist in den verschiedenen Vorschlägen und Entschließungen dieser Zeit schwer zu erkennen. Es handelte sich ausschließlich um begrenzte Auswirkungen der Kartellierung, die zum Anlaß einer Initiative genommen wurden. In

1) Vgl. Ber. KS, Nr.2, S.6.
2) Vgl. Ber. KS, Nr.2, S.6 ff.

keinem Falle wurde die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Klärung der Kartellfrage, wie überhaupt der Konsequenzen eines nachliberalen Wirtschaftssystems für erforderlich gehalten[1].

Die Regierungen verhielten sich passiv[2]. Nur in einem einzigen Fall wurde zu den Vorschlägen und Entschließungen ausführlich Stellung genommen; am 30. Nov. 1921 richtete Reichswirtschaftsminister Schmidt(SPD) an den Präsidenten des Reichstages, den Vorsitzenden des VRWR und den Reichsrat ein Schreiben, das eine Begründung für die Zurückhaltung des Ministeriums gab. Im Hinblick auf die spätere Entwicklung ist in diesem Schreiben gleichsam die kartellpolitische "Magna Charta" für das Verhältnis von RWM und RDI bis zum Ende der Zwanziger Jahre zu sehen. Einer grundsätzlichen Erörterung wirtschafts-

---

1) Die einzelnen Anlässe einer Stellungnahme zum Kartellproblem zeigten sehr unterschiedlichen Charakter. Sowohl das erstmalige Vorgehen des VRWR im Jahre 1920, wie auch des Reichstags am 7. Juli 1921 geschah im Zusammenhang mit Beratungen über die Erwerbslosenfürsorge. Die Entschließung des Reichsrats vom 16. Juli 1921 ging auf einen Antrag Bayerns zurück, das durch seine unausgeglichene Wirtschaftsstruktur unter dem Übergang zur Friedenswirtschaft besonders schwer zu leiden hatte. Ein abgelehnter Zusatzantrag der Sozialdemokratischen Partei im Reichstag vom 7.7.1921 forderte die Ersetzung des Arbeitslohns bei Kündigungen, die durch Materialsperrungen und Stillegungen erforderlich geworden waren. Die folgende Verhandlung des Reichstags über die Kartellfrage im Jahre 1921 geschah aus Anlaß der Druckpapierpreiserhöhung. Weitere Anstöße gingen im folgenden Jahre vom Reichsausschuß für Wohnungswesen und vom volkswirtschaftlichen Ausschuß des Reichstages aus. Vgl. Ber. KS, Nr.2, S.6 ff.

2) Die (zurückhaltend ausgeübten) Befugnisse des RWM bestanden in:
-VO über Preisprüfungsstellen v. 25.9.1915 (RGBl S.607)
-VO über Auskunftspflicht i.d.F.v.11.4.1918 (RGBl S.167)
-VO gegen Preistreiberei v. 8.5.1918 (RGBl S.395)
und Neufassung der Auskunftspflichtverordnung v.13.7.1923 (RGBl I, S.723 f.)
Danach konnten die Reichsregierung oder von ihr beauftragte Stellen u. a. von wirtschaftlichen Verbänden Auskünfte einziehen, Schriftstücke einsehen und Besichtigungen vornehmen. Die Strafvorschriften sahen Gefängnis bis zu einem Jahr und Geldstrafen vor.

verfassungspolitischer Probleme ging der Minister aus dem Weg. Zentrale Bedeutung kam dem Argument zu, daß nur in "Zusammenarbeit" mit den Spitzenverbänden auf die Kartellpolitik Einfluß genommen werden könnte. Nicht von den Modalitäten wirtschaftspolitischen Eingreifens, sondern von "Besprechungen", "vertrauensvollen, gegenseitigen Aussprachen", von der Notwendigkeit, "die Einsicht und den guten Willen aller Beteiligten zu benutzen", war die Rede[1]. Diese Formulierungen charakterisierten deutlich die veränderte politische Situation, die mit der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems und der Konsolidierung der Spitzenverbände entstanden war. Es fehlte auch nicht der Hinweis, daß die Haushaltsmittel des neugeschaffenen RWM zu kartellpolitischen Maßnahmen ohne wesentliche Beteiligung der Spitzenverbände nicht ausreichten[2]. Sowohl der Minister wie auch der Reichstag versuchten, konkreten Stellungnahmen durch die Bildung von Ausschüssen auszuweichen. Im März 1922 wurde beim RWM

---

1) S. dazu auch als grundlegendes Dokument das Ergebnisprotokoll der ersten gemeinsamen Sitzung von RWM und KS im Sommer 1921:
"1. Das RWM ist bereit, mit der KS des RDI zusammenzuarbeiten.
2. Die mit dem Arbeitsausschuß der Kartellstelle am 30. Oktober 1920 begonnenen Beratungen über die zur Beseitigung etwaiger Mißstände im Kartell- und Konventionswesen einzuschlagenden Wege sollen fortgesetzt werden.
3. Zu diesem Zweck wird vom RWM ein Fragebogen aufgestellt, der der KS zur Stellungnahme überlassen wird, und an Hand dessen dann nach erfolgter Verständigung über die endgültige Fragestellung die Verhandlungen weitergeführt werden sollen.
4. Das RWM erklärt sich bereit, die an dasselbe ergehenden Beschwerden über Industriekartelle und Industriekonventionen der KS des RDI zur gutachtlichen Äußerung zuzustellen.
5. Das RWM behält sich vor, auch mit Leitern von Kartellen des Groß- und Kleinhandels in Verbindung zu treten, und nimmt eine gemeinsame Aussprache über grundsätzliche Probleme der Kartellpolitik zwischen Industrie, Groß- und Kleinhandel für spätere Zeit nach erfolgter Klärung der ganzen Frage in Aussicht."
Vgl. Ber. KS, Nr.1, Juli 1921, S.11 und Rundschreiben RDI v. 27.12.1922, S 344/f. 47.

2) Vgl. Ber. KS, Nr.2, S.7.

ein Kartellbeirat gebildet, der jedoch die an ihn gestellten Erwartungen nicht erfüllte und nach kurzer Zeit nicht mehr einberufen wurde[1]. Ihm folgte von seiten des Reichstags am 17.1.1923 ein "Untersuchungsausschuß zur Feststellung unbegründeter Preispolitik", der jedoch keine Bedeutung erlangt hat[2].

Substanziell konnten diese verschiedenen Anstöße zur gesetzlichen Regelung der Kartellfrage nichts Wesentliches beitragen. Die Regierung war lediglich aufgefordert worden, die Situation zu prüfen und nach eigenem Ermessen Vorschläge für ein administratives oder gesetzgeberisches Vorgehen zu machen. Es entstand der Eindruck, daß die Anträge und Entschließungen zwar eine zunehmende Mißstimmung mit der bestehenden Kartellsituation artikulierten, jedoch angesichts anderer vordringlicherer Fragen von VRWR, Reichsrat, Reichstag und Reichsregierung noch nicht unmittelbar an ein konkretes Eingreifen in die Kartellpolitik gedacht war. Erst die krisenhafte politische und wirtschaftliche Entwicklung des Jahres 1923 und die spezifische Situation der Großen Koalition unter Reichskanzler S t r e s e m a n n führten zum Erlaß der KartVO. Das war nur dadurch möglich gewesen, daß die Regierung unter Ausschaltung der anderen Institutionen im Alleingang eine autoritäre Lösung durchsetzte.

Wenn zu keinem Zeitpunkt ein umfassendes kartellrechtliches Gesetzgebungswerk ernstlich ins Auge gefaßt worden war, so darf nicht übersehen werden, daß die entscheidenden Probleme der Anfangsjahre der Weimarer Republik auf ganz anderem Gebiet zu suchen waren. Weder die innenpolitische Situation mit den sich in schneller Folge bildenden und stürzenden Reichsregierungen, die schließlich 1923 in die Verhängung des Ausnahmezustands einmündete, noch die außenpolitische Lage, die von den Reparationskonferenzen, dem Rapallo-Vertrag und schließlich dem Ruhrkampf entscheidend bestimmt war, ließen

---

1) Vgl. Ber. KS, Nr.2, S.8; Gesch.Mitt.1923, Nr.51 v.6.2. 1923, sowie Hempfing, KartVO, S.8.

2) Vgl. Gesch.Mitt.1923, Nr.51 v.6.2.1923.

dem Kartellproblem im zeitgenössischen Bewußtsein eine entscheidendere Bedeutung zukommen. In einem Staat, der sich im Grunde seit 1918 in einer Dauerkrise befand und nach innen und außen um seine Existenz zu ringen hatte, mußte auch ein so vorrangiges Problem wie das der Wirtschaftsverfassung zurückgestellt werden. Das hatte jedoch zur Folge, daß die innen- und wirtschaftspolitischen Probleme, die in den Anfangsjahren ausgeklammert worden waren, gerade in den Aufschwungsjahren ab 1926 ihren vollen Konfliktgehalt entfalteten. Der gesetzgeberische und reformerische Überhang der Anfangskrisen wurde so zum Vorspann der Endkrise von 1930 bis 1932.

Eine Einordnung der KartVO als "Krisenbekämpfungsmittel" mit kurzfristigem Charakter macht die besonderen Hintergründe deutlich, die zu ihrem Erlaß geführt haben. Zwar standen die Inflationsproblematik, die immer deutlicher hervortretenden Schwächen des damaligen parlamentarischen Regierungssystems und die jetzt schon einsetzende innere Abwendung der Bevölkerung vom Weimarer Staat nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Kartellpolitik. Doch scheint die KartVO in der damaligen Situation einen "goldenen Schnitt" in einer kaum noch übersehbaren Lage vollzogen zu haben. In einer Zeit, in der es auf schnelles Handeln ankam und doch die Reichsregierung im Spannungsfeld von SPD bis DVP heterogener war als jemals zuvor, bedeutete die KartVO gerade in den Unklarheiten ihrer Abfassung einen wesentlichen Integrationsfaktor einer instabilen Koalition. Indem sie, angesichts der zunehmenden Mißstimmung in der Öffentlichkeit[1], weniger einschneidend war, als die Industrie befürchtet hatte[2], kam

---

1) Der Vorsitzende der KS, Frowein, in der Sitzung des Grossen Ausschusses der KS v. 28.4.1922: "Die Sache liegt für die Kartelle tatsächlich heute schwierig. Im Reiche wird das RWM speziell von den links stehenden Parteien stark gedrängt. Ich persönlich bin allerdings der Ansicht, daß, wie die Verhältnisse heute liegen, auch rechtsstehende Regierungen gar nicht in der Lage sind, dem Drange gewisser Kreise nach einer Aufsicht über die Kartelle stand zu halten." Ber. KS, Nr.3, S.25.

2) S. dazu das sehr gemäßigt gehaltene Protestschreiben des RDI in: Ber. KS, Nr.10, Dez.1923, S.1.

sie der DVP entgegen. Sie bestätigte die Kartelle zum ersten Mal in der deutschen Gesetzgebung , nahm ihnen den gleichsam "kriminellen" Charakter und ließ die Wirtschaftsstruktur vorläufig unangetastet. Auf der anderen Seite gab sie den Kartellkritikern von "links", wie sie in SPD und Gewerkschaften vertreten waren, Raum für weitgehende Hoffnungen. Verlieh sie doch dem Reichswirtschaftsminister Befugnisse, die einer starken sozialdemokratischen Regierung Handhaben für eine Umgestaltung des Wirtschaftssystems in einer bisher kaum vorstellbaren Weise boten. Für alle im Kabinett vertretenen Parteien bot sie ein Alibi gegenüber der öffentlichen Meinung. Es wurde der Eindruck erweckt, als ob nunmehr die Regierung zum ersten Mal den Bereich der Wirtschaft fest in die Hand bekäme. Die Erscheinungen der Inflation, die primär zu Lasten von Reichsregierung und Parteien gingen, waren weithin den Kartellen zugeschrieben worden. In der Umkehrung von Ursachen und Folgen gelang es, die Wiederherstellung der Regierungsautorität mit der Bekämpfung der Kartelle als "Hauptschuldigen" zu verbinden.

Die eigentliche Bedeutung der KartVO in ihrem kurzfristigen Kontext lag also darin, daß sie zum Vertrauens- und Integrationselement eines sich wieder festigenden Regierungssystems wurde. Doch war sie auf eine Weise entstanden, die stark an die Zeit der Kriegswirtschaft erinnerte. Nachdem sich das Parlament durch das Ermächtigungsgesetz vom 13.10.1923 selbst ausgeschaltet hatte und durch strikte Geheimhaltung auch die Spitzenverbände von der Vorbereitungsarbeit ausgeschlossen worden waren[1)], konnte die Reichsregierung in autonomer Weise nach ihrer Beurteilung der politischen Gesamtsituation handeln. Auch wenn sie dabei formalrechtlich korrekt vorgegangen war, ließ ihr Vorgehen unter politischen Gesichtspunkten einen Schatten auf die KartVO fallen. In großer Hast wurde die Verordnung am 2.11.1923 erlassen, demselben Tage, an dem die Minister der SPD das Kabinett verließen und damit nach § 2 des Ermächtigungsgesetzes v. 13.10.1923 (RGBl I,

1) Rundschreiben RDI (undatiert) v. Nov. 1923, S 344/f. 63.

S.943) die besonderen Vollmachten der Reichsregierung aufgehoben wurden. Erst tagsdarauf konnte die KartVO verkündet werden und verdankte ihre formale Rechtsgültigkeit nur der Tatsache, daß der Reichspräsident die Entlassungsverfügungen den sozialdemokratischen Ministern erst später zustellte[1]. Auch in der Person des Reichswirtschaftsministers K o e t h, der dem Parlament nicht angehörte und als Oberst die Kriegsrohstoffabteilung geleitet hatte, wurde die Kontinuität zum Kaiserreich betont[2].

So hatten die Beamten des RWM in einer relativ autonomen Weise unter Zeitdruck eine Verordnung geschaffen, die von keinem der Beteiligten als langfristiger Ersatz für ein sorgfältig vorbereitetes Gesetzgebungswerk gedacht sein konnte. Erst später trat der Zwiespalt zu Tage, der zwischen einer im Ausnahmezustand konzipierten Verordnung und der Notwendigkeit ihrer Anwendung in einem parlamentarischen Regierungssystem bestand.

---

1) Die Verordnung kam damit ohne politische Deckung der SPD zustande, die, wenn ihr an der KartVO gelegen hätte, ihre Minister auch noch einen Tag länger im Kabinett hätte belassen können. Entscheidend war jedoch, daß sich KartG und herrschende Lehre für die Rechtsgültigkeit aussprachen. Vgl. Goldbaum, Kartellrecht, S.22 ff.

2) Vgl. dazu auch die These von Nussbaum, daß antimonopolistische Strömungen des Bürgertums vor dem Ersten Weltkrieg auch noch in der Weimarer Republik wirksam waren und u. a. zur KartVO führten. Nussbaum,Helga, Unternehmer gegen Monopole, Berlin (Ost) 1966, S.IX.

Die Begründung der Reichsregierung zur KartVO

Wenn auch Quellenmaterial zur Abfassung der KartVO im RWM fehlt, ist doch aus der offiziellen Begründung der Reichsregierung, die als Pressemitteilung herausgegeben wurde, eine Vorstellung von ihren rechtspolitischen Zielen zu gewinnen[1].

Angesichts der späteren Entwicklung mag es erstaunen, daß als primäres Ziel ausdrücklich die Rückkehr zum Wirtschaftsliberalismus formuliert wurde. Der Gebrauch der Schlagworte "freier Wettbewerb" und "Wiederherstellung wirklicher Marktfreiheit" und auch die Einstufung der Verordnung als Parallelmaßnahme zur zunehmenden Herauslösung des Arbeitsmarktes aus der staatlichen Aufsicht mußte den Eindruck einer abgestimmten und in sich folgerichtigen Reliberalisierungspolitik erwecken.[2]

Dem Reichskabinett schien daraus eine erstaunliche Sicherheit in der Beurteilung der damaligen Wirtschaftsentwicklung zu erwachsen. Wenn von "unproduktiven" und "ungesunden" Hemmungen die Rede war und die Reichsregierung es für sich in Anspruch nahm, "ihre Maßnahmen unter Voranstellung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte ausschließlich nach objektiven Maßstäben zu treffen", dann ließ das nach den eingangs gebrauchten Formulierungen die Erneuerung überkommener wirtschaftsliberaler Leitvorstellungen erwarten.

Dieser Eindruck wurde jedoch durch den zweiten Teil der Begründung in Frage gestellt. Die Reichsregierung betonte zwar, daß es sich bei der zunächst angedeuteten Reliberalisierungspolitik um ein "entschieden angestrebtes Ziel" handelte, doch

---

1) Abgedr. in: Friedländer, Kartellaufsichtsgesetz, S.17 ff.

2) Vgl. zu den sozialpolitischen Problemen, die immer wieder in die Kartellpolitik hineinspielten: Hartwich, Hans Hermann, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat, 1918-1933, Die öffentliche Bindung unternehmerischer Funktionen in der Weimarer Republik, Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin beim Friedrich-Meinecke-Institut der Freien Universität Berlin Bd.23, Berlin 1967.

schienen die folgenden Sätze eher das Gegenteil zu erweisen. Die Kartelle, die bis dahin lediglich auf Kriegsdauer staatliche Anerkennung gefunden hatten und auch von vielen Seiten als ein vorübergehendes Übel der Nachkriegswirtschaft angesehen worden waren, wurden zum ersten Mal in einem Regierungsdokument in ihrer Existenz und Notwendigkeit bestätigt. Die Reichsregierung "(glaubte)..., ...nicht den Weg der völligen Zertrümmerung der Kartelle beschreiten zu dürfen". Sie wollte vielmehr vor allem um der Existenz einer "großen Zahl gesunder mittlerer und kleinerer Betriebe" willen die Kartelle "durch ihre Reinigung dazu befähigen, der Anbahnung einer lauteren Geschäftsgebarung, der Verbreitung rationeller Produktionsmethoden und einer Vereinheitlichung der Preisbildung zu dienen".

Der dritte Teil schließlich, der dem Raum nach fast die Hälfte der Begründung in Anspruch nahm, beschränkte sich auf die Wiedergabe einzelner Formalia aus der Verordnung, die aus ihrem Text mit Leichtigkeit hätten entnommen werden können.

So kam in der Begründung der Reichsregierung eine starke Spannung von Reliberalisierungspolitik und Bestätigung, wenn nicht Förderung des Kartellwesens zum Ausdruck. Doch schien sie die Bewußtseinslage der damaligen Gesellschaft wiederzuspiegeln, die noch weithin in den Kategorien des "Liberalismus" dachte, längst aber mit einem neuen Wirtschaftssystem konfrontiert worden war. Die Begründung der Reichsregierung, die anscheinend in ihrer Zweideutigkeit die Frage der Wirtschaftsordnung offen ließ, bedeutete in Wirklichkeit eine Entscheidung dafür, den bisherigen Zustand des "laissez faire, laissez-passer" nur unwesentlich zu tangieren. Ihre verbale Schärfe verlor dadurch an Gewicht. Die Zielsetzungen des ersten und zweiten Teiles, die den Eindruck einer langfristigen Planung entstehen lassen könnten, schrumpften vor diesem Hintergrund zu einer weitgehend auf das Psychologische beschränkten "moral persuasion" zusammen und waren als augenblicksorientierte Befriedungsmittel der Reichsregierung für die beginnende Geldwertstabilisierungspolitik zu werten.

Verordnung und Begründung zusammengenommen erwiesen, daß auch zum Zeitpunkt des Erlasses nur an eine zurückhaltende Anwendung gedacht sein konnte. In welchem Maße das auch für die folgenden Koalitionen gelten mußte, ist durch eine die KartVO in das Regierungssystem einbeziehende Beurteilung zu klären.

Die Kartellverordnung im Wirtschaftssystem
der Weimarer Republik 1924-1929

Die KartVO stand nicht etwa gleichrangig neben anderen Rechtsverordnungen, wie sie im Bereich der Exekutive erlassen werden konnten. Sie hatte ihrem Text nach eine rechtliche und politische Bedeutung, die sie in die Nähe der Reichsverfassung rückte, die die Frage der Wirtschaftsordnung offengelassen hatte. Wenn die Verordnung auch zu der Alternative:"Wirtschaftsliberalismus oder Kartellwirtschaft"nicht grundsätzlich Stellung genommen hatte, mußte schon durch ihre Begriffsbildungen ("Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen"[1], "Gefährdung von Gesamtwirtschaft oder Gemeinwohl"[2]) zwangsläufig ein Druck auf staatliche Institutionen, Wissenschaft und Öffentlichkeit ausgeübt werden, die Probleme der Wirtschaftsverfassung intensiver zu durchdenken. Erst die Anwendungspraxis konnte die Unbestimmtheiten des Verordnungstextes mit einem konkreten Sinn versehen.

Auch zeigte sich bald, daß die Verordnung, die fast Verfassungsrang beanspruchen konnte, wegen ihrer umstrittenen Thematik und der Mehrheitsverhältnisse im Parlament nicht mehr abgeschafft, verändert oder durch ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungswerk ersetzt werden konnte. Die Ausschaltung des Reichstags und die verfassungsinkonforme Ausnutzung des Verordnungsinstrumentes hatten es zwar ermöglicht, die kartellpolitische Selbstblockierung des Parlaments zu überbrücken. Die KartVO behielt jedoch während der Zwanziger Jahre den Charakter einer "parlamentarischen Notlüge". Sie bildete einen Präzedenzfall für die Zeit der Weltwirtschaftskrise, als die Überzeugung immer mehr an Boden gewann, daß anders als durch notstandsrechtliche Exekutivverordnungen auf dem Kartellgebiet nicht wirksam interveniert werden könne.

1) Zur gegenwärtigen Diskussion: Gabriel, S.L., Mißbrauch wirtschaftlicher Macht: Kriterien, Verfahren, Maßnahmen, in: Wirtschaft und Wettbewerb 1968, H.9, S.581 ff.

2) Vgl. damals Friedländer, Kartellaufsichtsgesetz, S.75; Lehnich, Kartellgesetz, S.127 ff; Isay, Kartellverordnung, S.65 ff.

Die Problematik der KartVO lag nicht nur darin, daß sie keine klaren Unrechtstatbestände formulierte, sondern war auch in der Tatsache begründet, daß sie die schon fast gewohnheitsrechtliche Ausprägung der "Zusammenarbeit" von RWM und Spitzenverbänden juristisch fixierte und stabilisierte. Es zeigte sich, daß die Verhaltensweisen im Umgang von Exekutive und Wirtschaftsverbänden, die sich im Verlauf von Kriegswirtschaft und Weimarer Republik herausgebildet und verfestigt hatten, bestimmender waren als die generalklauselartigen Rechtssätze der Verordnung. Selbst die ungewöhnliche Ausschaltung des RDI von der Vorbereitung der KartVO und die kurze Phase förmlicher Proteste[1] änderte nichts daran, daß sich das Verhältnis von RWM und Reichsverband in der Folgezeit weiter festigte[2]. Das lag auch daran, daß die Verordnung Wirtschaft und Exekutive im Grunde weniger voneinander trennte, als die verbale Schärfe ihrer Formulierungen zunächst vermuten ließ. Durch die Errichtung des KartG wurde zwar ein neues und in seinen Auswirkungen schwer kalkulierbares Element in die Beziehungen von RWM und RDI hineingetragen, doch förderte die KartVO durch ihre Koordinationsmechanismen im ganzen ein zunehmendes Zusammenwachsen dieser drei Bereiche[3]. Die Gesamtstruktur der Verordnung, die entweder durch "Zusammenarbeit" wirksam werden oder aber bei Uneinigkeit kaum funktionieren konnte, stand in einem damals wohl kaum erkannten inneren Widerspruch zum Lippenbekenntnis der Bekämpfung des "Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen". Die KartVO, die ein Instrumentarium für

---

1) Vgl. dazu Rundschreiben RDI vom Nov. 1923, undatiert S 344/f. 63 und Ber. KS, Nr.10, Dez. 1923, S.1.

2) Schon im Januar 1924 veröffentlichte das RWM z.B. auf Antrag der KS eine Pressenotiz, in der es vor "leichtfertigen Kündigungen" warnte. Ber. KS, Nr.12, Jan.1924, S.1.

3) Vgl. KartVO im Anhang: § 4 Abs.1 Ziff.1; § 7 Abs.1; § 9 Abs.3; § 10 Abs.1 u.7; § 11 Abs.3; § 15, § 17; § 20; § 22 für RWM und KartG.
§ 12 Abs.2 u.3 für KartG und RDI.
§ 14 für RWM und RDI.
§ 12 Abs.3 für Kartelle, RWM u. KartG.
§ 8 u. § 9 für KartG und Kartelle.
§ 15, § 17, § 20 und § 22 für KartG und RWM.

die stärkere Kontrolle und planende Gestaltung einer sich bis dahin fast ungehemmt entfaltenden Kartellwirtschaft hätte bieten können, wurde zur bloßen rechtlichen Regelung einer schon eingespielten, auf dem Verhandlungsprinzip beruhenden "Zusammenarbeit" von Staat und Wirtschaft. Sie konnte diesen Charakter nur verlieren, wenn RWM, KartG oder RDI von sich aus eine stärkere Distanz gesucht hätten. Die politischen Verhältnisse ließen es jedoch zu einem solchen "Disengagement" nicht kommen. Die "drei Großen" der Kartellpolitik beschränkten sich daher praktisch auf die Aufgabe, den ihnen zugewiesenen Verbandssektor soweit zu ordnen, wie es in Übereinstimmung mit den ihnen jeweils angeschlossenen Bereichen möglich war.

Die Wirkung der KartVO als rechtliches Korrelat einer politisch bejahten "Zusammenarbeit" von RDI, KartG und RWM zeigte sich vor allem darin, daß sie die bipolistische Grundstruktur von Kartellen und Staat durch ein kompliziertes Konfliktregelungsschema in eine große Vielzahl von Einzelprozessen auflöste. Während der RDI aus seiner ursprünglichen Kampfstellung als Vertreter der Einzelkartelle gegenüber dem RWM abgedrängt wurde und sich mehr den Fragen der Kartellreform zuwandte[1], stand den Kartellen und ihren Mitgliedern eine Fülle von Auseinandersetzungsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie konnten Einigungsverfahren bei den Schiedsgerichten der Verbände und Spitzenverbände einleiten. Es stand ihnen offen, sich beschwerdeführend an das RWM zu wenden, dem es vorbehalten blieb, den Fall selbst zu regeln, dem KartG zu übergeben oder aber an den RDI zu überweisen[2].

1) "Periodisch fanden Aussprachen mit dem Reichswirtschaftsminister über die Erfahrungen in der Handhabung der KartVO statt. Wohlgemerkt vermied es dabei die KS mit Absicht, sich in Einzelfällen für Firmen und Kartelle einzusetzen. Ihr kam es in erster Linie darauf an, Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu klären". Der Weg zum Spitzenverband, Darmstadt 1956, S.243.

2) Vgl. dazu die Kritik von Vogelstein, Theodor, Monopolpolitik und Monopolrecht, Volkswirt 1928, H.51, S.1731: "Wir können...den leitenden Politikern die Verantwortung nicht abnehmen..., wenn der Wirtschaftsminister sich seiner Pflicht zu eigener Entscheidung dadurch zu entziehen sucht, daß er Anträge beim KartG stellt oder einzelne Unternehmen zu Klagen vor dem KartG veranlaßt, um sich hinter dessen anonymer Entscheidung bequem zu verstecken".

Sie hatten auch die Möglichkeit, in den von der KartVO bestimmten Fällen unmittelbar das KartG in Anspruch zu nehmen, das wiederum RDI und RWM vor dem Fällen förmlicher Entscheidungen beteiligte[1]. Die Beschwerdeführer konnten auch mehrere Wege zugleich einschlagen, wie das damals häufiger geschehen ist und die Arbeit der mit dem Kartellproblem befaßten Institutionen wesentlich erschwerte[2].

Die KartVO hatte also eine Kanalisierungsfunktion, die gleichsam den großen Strom kartellpolitischen Konfliktpotentials in die Rinnsale zahlreicher Einzelverhandlungen einmünden ließ. Das bedeutete in der Wirkung zugleich auch Ventilfunktion, durch die schwerwiegendere Kämpfe im Bereich der Marktverbände verhindert werden konnten.

Die KartVO setzte keine neuen Maßstäbe für die Zukunft. Sie schuf einen "modus vivendi", der im Grunde die Spannungen nur verdeckte. Sie kann nicht als Grundlage einer umfassenden "Wettbewerbspolitik" im modernen Sinne verstanden werden. In einem Prozeß schleichender "Deliberalisierung" des Wirtschaftssystems bedeutete sie kaum ein Gegengewicht. Sie war rechtliche Handhabe für das RWM, das zu kasuistischem Interventionismus berechtigte, aber nicht verpflichtete. Durch den Kompromißcharakter ihrer Entstehung und die Unklarheiten ihrer Abfassung hatte die Reichsregierung einen Wechsel auf die Zu-

---

1) Die "Zusammenarbeit" von KartG und KS setzte schon früh ein. Vgl. dazu den Bericht des KS-Rechtsexperten Rudolf Isay vor dem Großen Ausschuß der KS am 31.1.1924: "Die KS hat mit dem KartG folgende Vereinbarungen getroffen: Erstens werden Vertreter der Geschäftsführung zu allen Sitzungen des KartG als Zuhörer zugelassen. Ferner ist die Abmachung getroffen worden, daß das KartG sämtliche Entscheidungen in voller Begründung der KS mitteilt, wogegen die KS es übernommen hat, diese abzudrucken und jedem Interessenten zur Verfügung zu stellen. Endlich soll die Liste der Beisitzer des KartG ergänzt werden". In: Ber. KS, Nr.13, Febr.1924, S.1.

2) "Bei Sperren ist es nun garnicht selten, daß gleichzeitig die drei erst erwähnten Instanzen (RWM, KartG, KS, d.Vf.) in Anspruch genommen werden müssen, wenn einer der Beteiligten eine schnelle Entscheidung wünscht. Oft entscheiden dann diese Instanzen gegeneinander...". Liefmann,Robert, Kartelle, Konzerne und Trusts, Stuttgart 1930, S.241.

kunft gezogen, der im Verlauf der Weimarer Republik hätte eingelöst werden müssen.

Im Kontext des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems der "Normaljahre" von 1926-1929 mußte die KartVO wie ein Fremdkörper wirken. Ihre Koordinationsmechanismen, die herkömmliche Grundsätze der "Gewaltenteilung" und der "Rechtssicherheit" antasteten, konnten weit über den engeren Kreis der "Kartellfreunde" hinaus nicht verstanden und akzeptiert werden. Sie trug damit schon bei ihrem Erlaß den Keim der Revision in sich, so daß ihre Änderung oder Abschaffung bereits diskutiert wurde, ehe sie sich voll in der Praxis bewähren konnte. Das von der Verordnung begünstigte und durch die politischen Verhältnisse stabilisierte "Zusammenarbeits-Klima" ließ von vornherein eine zurückhaltende Anwendungspraxis erwarten. Es förderte einen gemeinsamen historischen "Erziehungsprozeß" von RWM, KartG, RDI und Kartellen, der sie enger zusammenführte, an das Verhandlungsprinzip gewöhnte und damit die Weiterentwicklung zur staatlich gelenkten Verbandswirtschaft seit 1930 vorbereitete und ermöglichte.

INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN DER "ZUSAMMENARBEIT"

Das Reichswirtschaftsministerium

Im Bereich der Exekutive wurde die Kartellfrage fast ausschließlich vom RWM behandelt. Der Reichspräsident war zwar gegenüber den Sorgen und Wünschen der Industrie durchaus aufgeschlossen. Seine allgemeine Zurückhaltung während der Zwanziger Jahre und seine Unkenntnis wirtschaftlicher Zusammenhänge ließen ihn jedoch auf diesem Gebiet bis 1929 kaum Schritte von größerer Bedeutung tun[1]. Auch die Reichs-

1) Franz Böhm behauptete 1951 ein Eingreifen des Reichspräsidenten in den Eisenpreiskonflikt von 1928, das jedoch sonst nicht quellenmäßig nachweisbar ist. Vgl. Böhm,Franz, Die Aufgaben der Freien Marktwirtschaft, Schriftenreihe der Hochschule für Politische Wissenschaften München, München 1951, S.41. Zit. bei Fack,Fritz Ullrich, Die deutschen Stahlkartelle in der Weltwirtschaftskrise, Diss. Berlin 1958, S.165. Daß hier aber Ansatzpunkte für den RDI bei einer Verschlechterung der gesamtpolitischen Situation lagen, zeigen die Bildung der 2. Regierung Luther, und der Empfang einer RDI-Abordnung am 29.12.1925. Schon das Minderheitskabinett Luther, in dem Curtius das Amt des Reichswirtschaftsministers übernahm, war nur durch ein "Ultimatum" des Reichspräsidenten gegenüber DVP, DDP, Zentrum und BVP zustande gekommen. Vgl. Curtius, Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, Heidelberg 1948, S.14. Daß die Republik damals schon am Rande eines Präsidialregimes stand, das, ähnlich wie später unter Brüning, einschneidende Änderungen in der Kartellpolitik hätte bringen können, zeigte der Verlauf des Empfangs von RDI-Mitgliedern bei Hindenburg am Jahresende 1925. Ein vorausgehendes Schreiben des Reichsverbands enthielt detaillierte Wünsche zur Wirtschafts- und Staatsverfassung, allerdings keinen Hinweis auf die Kartellpolitik. S 235/f. 6 ff. Instruktiv der Brief des geschf.Präsidialmitglieds Kastl an Silverberg vom 31.12.1925: "Der Empfang beim Reichspräsidenten ist programmgemäß verlaufen... Wir haben dem Reichspräsidenten die schwierige Lage der Industrie geschildert und zwar hat jeder einzelne Teilnehmer nach einleitenden allgemeinen Ausführungen des Herrn Duisberg ein besonderes Verslein gesagt... Der Reichspräsident schien besonders angenehm berührt von unserem Wunsche eines Vetorechts für den Reichsfinanzminister... Ganz spontan erklärte dazu der Staatssekretär Dr. Meissner, daß es auch notwendig sei, die Regierung besser zu

regierung verhielt sich kartellpolitisch weitgehend neutral. Es gehörte zwar zu den "Pflichtübungen" der Reichskanzler bei der Regierungserklärung, das Kartellproblem zu erwähnen, doch war damit die eigentliche Aktivität auf Regierungsebene schon erschöpft[1]. Weder in den Kabinettsitzungen, noch in

---

verankern als bisher und zwar dadurch, daß man sie nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Reichstag stürzen könne. Ob das für alle Zeiten ein Erfolg sein wird, wage ich doch erheblich zu bezweifeln. Der Reichspräsident meinte aber zustimmend zu den Ausführungen des Herrn Reusch, daß die Not der Zeit eine stärkere Anwendung des Artikel 48 auf der Grundlage eines Ermächtigungsgesetzes notwendig mache. Wenn die Regierung keine Dummheiten macht, soll mir ein Ermächtigungsgesetz und der Artikel 48 sehr recht sein. Dann muß sie aber mehr als bisher auf das hören, was die Wirtschaft verlangt". S 235/f. 4 f. Die Ergebnisse dieser Arbeit für die "Normaljahre" 1926-1929 erscheinen somit nicht als historisch determiniert. Ein Übergang zum Präsidialregime schon in den Zwanziger Jahren hätte auch für die Kartellreform erhebliche Konsequenzen haben müssen.

1) Vgl. die Regierungserklärung Luther v. 26.1.26: "...Soweit die schwere Wirtschaftskrise, die wir durchlaufen, eine allgemeine Krise ist, müssen die Hemmungen beseitigt werden, die der Selbstheilung durch die wirtschaftlichen Eigenkräfte noch entgegenstehen. Dabei denkt die Reichsregierung nicht etwa an ein überspanntes Eingreifen der Behörden. Sie ist aber davon überzeugt, daß schon die vor längerer Zeit wirksam eingeleitete Preissenkungsaktion (Unruhe bei KPD und SPD) mit Nachdruck fortgesetzt werden muß... Die Reichsregierung erblickt in der Durchführung von Maßnahmen, die die deutsche Gesamtwirtschaft von allen Ursachen der Überteuerung befreien, eine unerläßliche Voraussetzung für den Wirtschaftsaufstieg Deutschlands. Sie ist sich bewußt, daß der Erfolg ihrer ... Maßnahmen in vielen Hinsichten sehr wesentlich von der freiwilligen Mitarbeit (!) der Erwerbsstände abhängt. Die zurückgetretene Reichsregierung hat diese Mitarbeit in erheblichem Umfange gefunden. Das neue Kabinett wird in gleichem Sinne weiterarbeiten. Es ist bereit, wegen der zu ergreifenden Einzelmaßnahmen auch die in Gang befindlichen gesetzgeberischen Entwürfe mit den Vertretern der Erwerbsstände erneut zu erörtern." Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 388, S. 5148. Die Regierungserklärung Marx v. 19.5.1926 enthielt sich einer Stellungnahme zu Wirtschaftsfragen. Sten. Ber. RT, (III Wp), Bd 390, S.7321; die folgende Regierungserklärung Marx v. 3.2.1927 ging zwar auf das Kartellproblem ein, hatte aber kaum politisches Gewicht: "So notwendig die Organisation von Erzeugung und Absatz ist, so wenig Deutschland auf die starken Kräfte der großen wirtschaftlichen Organisationen verzichten kann, so sehr muß monopolistische Ausbeutung des deutschen Marktes verhin-

eigens mit Wirtschaftsfragen befaßten Ministerbesprechungen ist das Kartellproblem in einer grundsätzlichen Weise behandelt worden. Die Frage der Kartellreform, die im Zusammenhang mit der Kritik in der Öffentlichkeit, den Reichstagsentschließungen der Parteien und auch dem Vorgehen des RDI der Reichsregierung nicht gleichgültig sein konnte, wurde in den Sitzungen nicht angesprochen[1]. Die Ursache dürfte weniger darin liegen, daß die Schwierigkeiten auf diesem Gebiet nicht gesehen wurden, als in der Tatsache begründet sein, daß andere, vordringlichere Probleme das Kabinett damals so beschäftigten, daß es die Kartellfrage nicht auf die Tagesordnung setzte. Die damaligen Reichsregierungen, die im allgemeinen Zukunftsprobleme vor drängenden Gegenwartsfragen zurückstellten und damit die langfristigen Perspektiven ihres Handelns nicht immer ausreichend berücksichtigten, hätten das Kartellproblem nur dann zum Gegenstand von Beratungen und Entscheidungen gemacht, wenn es sich zum akuten, tagespolitischen Konflikt ausgeweitet hätte. Da das in den Jahren 1926-1929 jedoch nur einmal, im Fall des Eisen-

---

dert und dafür gesorgt werden, daß die Ergebnisse der wirtschaftlichen Organisationsformen und der sich entwickelnden Rationalisierung allen Teilen der Bevölkerung zugute kommen". Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 391, S.8795. Die Regierungserklärung Müller vom Juli 1928 nahm zwar ausführlich zum Kartellproblem Stellung, wich aber Entscheidungen aus und vertagte die Vorlage eines Gesetzentwurfs bis zur Beendigung der Enquete. Sten. Ber. RT (IV. Wp), Bd 423, S.40. Bei der Vorbereitung der Erklärung im Kabinett äußerte Müller: "Es sei ferner hinzuweisen auf die Notwendigkeit der Überwachung monopolartiger Wirtschaftsorganisationen... Die völlige Durchsetzung der Wirtschaftsdemokratie sei nötig...". Doch Curtius schwieg dazu. Die Situation der Großen Koalition ließ solche radikalen Formulierungen als illusionär oder rein taktisch gemeint erscheinen. Ministerbesprechung v. 29.6.1928, R 43I/1430/f. 387. Der Arbeitsplan des Kabinetts Müller enthielt zwar einen "Gesetzentwurf zur Erweiterung der Kartell- und Monopolgesetzgebung", doch wurde niemals über diese Frage beraten. R 43I/1431/f. 210.

1) Das ergab eine Durchsicht der Sitzungsprotokolle des Reichskabinetts. R 43I/1398-1440.

preiskampfes von 1928[1)], eingetreten war, beschränkten sich die Kabinette darauf, mit der Erklärung der grundsätzlichen Bereitschaft zur Kartellreform zwar ihre Regierungsfähigkeit zu demonstrieren, die Regierungsstabilität jedoch ohne unmittelbaren Anlaß durch ein Aufrollen der Kartellproblematik nicht zu gefährden.

Dieses Bemühen, die Kartellfrage aus dem Kabinett heraus zu halten, war jedoch nicht nur von der Grundeinstellung der Reichskanzler und ihrer Sorge um Regierungsstabilität her begründet, sondern hatte seine Ursache auch in der spezifischen politischen Situation des Reichswirtschaftsministers C u r t i u s , der offenbar daran interessiert war, die Kartellfrage nicht auf Kabinettsebene zu bringen. Von seinem Selbstverständnis, wie auch von den Notwendigkeiten des parlamentarischen Systems her verhielt er sich weitgehend als "Industrieminister", der die Belange des politisch und wirtschaftlich wichtigsten Bereiches seines Fachgebiets in der Regierung vertrat. Aus dieser Grundeinstellung heraus lag er dort in ständigen latenten oder offenen Auseinandersetzungen mit dem Reichsarbeitsminister auf sozialpolitischem und dem Reichslandwirtschaftsminister auf zollpolitischem Gebiet und konnte es sich angesichts der Verknüpfung der Kartellfrage mit diesen Konfliktbereichen kaum leisten, seine Position im Kabinett noch schwieriger zu gestalten. Hinzu kam, daß er sich selbst als Delegierter der DVP im Kabinett verstand und als ehemaliger Fraktionsvorsitzender seiner Partei dort deren politische Forderungen zu vertreten hatte. Bestand oder Gefährdung der Koalitionen und damit auch seine eigene politische Zukunft waren deshalb in einer besonders komplizierten Weise an sein Taktieren im Kabinett

---

1) Selbst während der kritischen Situation des Eisenpreiskampfes zu Beginn des Jahres 1928, als Curtius in offenem Konflikt mit der Eisen- und Stahlindustrie stand, wandte er sich nicht an das Kabinett, sondern teilte erst einige Wochen später lakonisch mit, daß "eine Steigerung des Eisenpreises (drohe)". R 43I/1430/f. 146.

gebunden[1].

Wenn es C u r t i u s als einzigem Reichswirtschaftsminister der Weimarer Republik gelang, fast vier Jahre im Amt zu bleiben, dann war das weitgehend auf seine große Beweglichkeit zurückzuführen. Er verstand es, den verschiedenen Interessen von Kabinett, Parteien, Industrie und Wählern auf außergewöhnlich geschickte Weise gerecht zu werden[2]. Dieser Erfolg mußte jedoch in der damaligen Situation mit erheblichen Opfern bei seinen politischen Zielsetzungen erkauft werden. Er scheiterte nicht nur damit, sein Ministerium zu einer Art "Generalreferat" für die Wirtschaft auszubauen[3] und den Reichswirtschaftsrat in seiner endgültigen Form einzurichten[4], sondern mußte auch darauf bedacht sein, Probleme

---

1) "Ich galt ... als ausgesprochen politischer Minister, Parteiminister. Niemand, insonderheit nicht die eigene Fraktion ... traute mir zu und beanspruchte von mir, daß ich mich um die Aufgaben meines Amtes sachlich bemühen würde. Ich sollte in erster Linie Verbindungsmann zwischen der Fraktion und dem Kabinett sein und die politischen Grundsätze der DVP im ganzen Geschäftsbereich der Reichsregierung zur Geltung bringen". Curtius, Sechs Jahre, S.26. Die Stellung der Minister war nach der Weimarer Reichsverfassung, wenigstens theoretisch, auch dadurch erschwert, daß sie durch Mißtrauensvotum einzeln gestürzt werden konnten. Vgl. Art.54, 56 WRV.

2) Es war für Curtius, der zahlreiche Aufsichtsratsposten "in der Schwerindustrie, der Kaliindustrie, der Waggonbauindustrie u.a." inne hatte, nicht leicht, sich als Minister von diesen Abhängigkeiten zu lösen. Curtius, Sechs Jahre, S.17, 24, 32 ff. Vgl. auch Böhret,Carl, Aktionen gegen die "Kalte Sozialisierung" 1926-1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflußverbände in der Weimarer Republik, Berlin 1966, S.114, 130. Andererseits war er der erste "bürgerliche" Reichswirtschaftsminister, der auch zu den anderen Verbänden, insbesondere den Gewerkschaften, Beziehungen anknüpfte. Vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.37,40,49 f., 60 f., 73 f.

3) Auch die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses im Kabinett blieb ohne große praktische Bedeutung. Vgl.d. Sitzungsprotokolle in:R 43 I; unzutreffend Curtius, Sechs Jahre, S.20. Curtius bemühte sich um einen gewissen Ausgleich der mangelnden Koordination bei den Chefbesprechungen in der Reichskanzlei und durch "persönliche Fühlungnahmen" mit den anderen Ressorts. Den erhaltenen Quellen nach ist dabei jedoch die Kartellreform nicht zur Sprache gekommen. Vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.75.

4) Vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.40.

wie die Kartellpolitik, die ihn leicht in eine Außenseitersituation zwischen den Fronten bringen konnte, nicht von sich aus stärker voran zu treiben. So findet sich in seinen Memoiren, die stellenweise einen stark apologetischen Charakter tragen, kein Hinweis darauf, daß er in der Frage der Kartellreform auch nur bereit gewesen wäre, größere Schritte zu unternehmen.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß neben den Forderungen im politischen Bereich, mit denen sich C u r t i u s auseinanderzusetzen hatte, auch von der Verwaltung seines Ministeriums her Zwänge im Hinblick auf ein Stillhalten in der Kartellfrage ausgingen. Die Beamten des Kartellreferates waren von der Kriegswirtschaft, der "Sozialisierungsaktion" und der "Zusammenarbeits"-Politik des Reichswirtschaftsministers Robert S c h m i d t und seiner Nachfolger stark geprägt worden. Die personelle Ausstattung des RWM nach dem Reichshaushaltsplan[1] wurde der erweiterten Aufgabenstellung nicht gerecht und drängte dazu, die Dienste der Spitzenverbände regelmäßig und auch bereitwillig in Anspruch zu nehmen. In der Geschäftsordnung der Reichsregierung hatte diese Entwicklung ihren juristischen Niederschlag gefunden[2]. C u r t i u s , der auch nach seiner Amtsübernahme stark von allgemeinpolitischen Problemen in Anspruch genommen war und sogar zunächst geplant hatte, die interne

---

1) Die Stärke des Kartellreferats geht aus dem Reichshaushaltsplan nicht hervor, wohl aber die geringe Stellenausstattung des Ministeriums im ganzen. Vgl. Reichshaushaltspläne für die Rechnungsjahre 1926-1929, Berlin 1926-1929. Curtius' Vorzimmer bestand aus einem Oberregierungsrat und zwei Schreibkräften. Curtius, Sechs Jahre, S.22. S. dazu das dringende Schreiben des Reichswirtschaftsministers an den Reichsfinanzminister v. 20.10.1925, in dem neue Beamtenstellen wegen des "Widerstands der Industrie" gegen Überwachungsmaßnahmen gefordert wurden. R 43I/925/f. 155 f. Ebenso Gustav Stolper vor dem Enquete-Ausschuß: "Die Kartellfrage (hat)... allmählich eine Bedeutung erlangt, die das RWM geradezu verpflichtet, sie mit einem ausreichenden Apparat und vor allem mit ausreichender Autorität behandeln zu können, woran es mir bisher zu fehlen scheint". Vernehmungen, S.462.

2) Vgl. die Hinweise von Böhret, Aktionen, S.105 ff. Geschäftsverteilungspläne des RWM sind nicht erhalten.

Leitung des Ministeriums weitgehend seinem Staatssekretär T r e n d e l e n b u r g zu überlassen[1], konnte sich in seinem Ressort nicht ohne weiteres in Widerspruch zu seit Jahren selbstverständlich gewordenen Verhaltensweisen setzen. Auch von der Bürokratie her unterlag der Minister einem gewissen Zwang, den status quo in der Kartellpolitik nicht zu gefährden.

Die Gliederung des Ministeriums trug zur Unbeweglichkeit in der Kartellpolitik bei[2]. Zwar waren nach dem Stand vom 1.5.1924[3] das "Kartellwesen", die "Zwangssyndizierung bei Kohle und Kali" und auch das KartG[4] in der Abteilung I zusammengefaßt, doch waren die für die praktische Kartellpolitik wesentlichen Mittelstandsfragen dem Staatssekretär unmittelbar unterstellt. Die "Industriepolitik" und der ganze Bereich der Außenwirtschaft, der über die internationalen Verbände stark auf die innerdeutsche Kartellpolitik zurückwirkte, waren in der Abteilung II vom Kartellreferat abgetrennt. Die von C u r t i u s am 1.2.1929 durchgeführte Neuordnung der Organisation des RWM änderte daran im Grundsätzlichen nichts. Für die Kartellpolitik war lediglich von

---

1) Curtius, Sechs Jahre, S.26: "Ich selbst habe anfangs geglaubt, mich um das Ministerium ... nicht groß kümmern zu müssen. Staatssekretär Trendelenburg habe ich bei der ersten Besprechung gesagt, daß ich die Leitung des Amtes im wesentlichen ihm überlassen müßte und ich behielte mir die eigentlichen politischen Entscheidungen vor...".

2) Es fehlte dem Ministerium auch jede Organisation auf Länderebene. Die Verbindung zu den Handelskammern wurde durch die Wirtschaftsministerien der Länder erschwert. Vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.22.

3) Handbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1924, S.150 f. Geschäftsverteilungspläne des RWM sind nicht erhalten, so daß über die Stellenbesetzung und Aufgabenverteilung des Kartellreferates keine Angaben mehr gemacht werden können. Leiter des Kartellreferats war Ministerialrat Dr. Josten, R 43I/1156/f. 262.

4) Im Sinne stärkerer Interorgankontrollen wäre es zweckmäßig gewesen, das KartG dem Reichsjustizministerium zu unterstellen. Curtius hat das Gericht niemals besichtigt. Vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.25.

Bedeutung, daß die bis dahin dem Staatssekretär direkt unterstellten "Mittelstandsfragen" nunmehr einer neu errichteten Abteilung III zugeteilt wurden. In der Gliederung des Ministeriums muß also ein weiteres Hemmnis für eine stärkere Aktivität auf kartellpolitischem Gebiet gesehen werden. Sie war aber auch institutioneller Ausdruck der Tatsache, daß das Kartellproblem angesichts der Vielfalt drängender anderer Aufgaben im RWM eine untergeordnete Rolle spielte[1].

1) Das bedeutete jedoch nicht, daß Kartellfragen notwendigerweise schon auf dem Dienstweg "hängen bleiben" mußten. Jeder Rat konnte sich beim Minister zum Vortrag melden lassen. Vgl. Aussage des "Vertreters des RWM", Vernehmungen, S.252.

Das Kartellgericht

Anders als das Kartellreferat des RWM und die KS des RDI war das KartG erst wesentlich später eingerichtet worden[1]. Dadurch, daß es sich aus dem Reichswirtschaftsgericht herausentwickelte und auch mit erfahrenen Reichswirtschaftsgerichtsräten besetzt wurde, konnte es innerhalb kurzer Zeit arbeitsfähig gemacht werden. Die gleichzeitige Tätigkeit einzelner Richter in beiden Gerichten bedeutete jedoch angesichts der Schwierigkeiten der Materie und der Notwendigkeit einer schnellen Prozeßabwicklung eine zusätzliche Belastung. Gerade auch im Hinblick auf die Notwendigkeit, Sperr- und Kündigungssachen um der wirtschaftlichen Existenz der Prozeßbeteiligten willen schnell zu entscheiden, war das KartG mit einem Vorsitzenden, einem Stellvertreter und vier "ständigen rechtskundigen Beisitzern" in der Stellung von Reichswirtschaftsgerichtsräten zu schwach besetzt[2]. Überdies hatte das Gericht die Hauptlast der Interpretationsprobleme der KartVO zu tragen und damit nach dem Stand der bisherigen deutschen Rechtsentwicklung eine wirtschaftsjuristische Pioniertat zu vollbringen.

Drei der Richter hatten offenbar auch einen besonderen Sinn für die politischen Implikationen ihrer Aufgabenstellung. Der Vorsitzende, Reichswirtschafts- und Kartellgerichtspräsident L u c a s , begann schon 1924 die Tätigkeit seines Gerichts in der Öffentlichkeit zu rechtfertigen[3]. Reichswirtschaftsgerichtsrat T s c h i e r s c h k y war Geschäftsführer zahlreicher Verbände gewesen, als Herausgeber der "Kartellrundschau" (KR) eng mit dem RDI verbunden und konnte dadurch, gerade dann, wenn das KartG seine ge-

---

1) Zu den Einzelheiten vgl. Stumm,Emil, Verfassung und Verfahren des KartG, Diss. Erlangen 1932.

2) Vgl. Zur Organisation: Handbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1930, S.209 f.

3) Vortrag vom 20.3.1924 vor der Studiengesellschaft für Währungs- und Finanzreform, in: Ber. KS, Nr.15, April 1924, S.1 f.

richtlichen Funktionen im engeren Sinne überschritt, eine wertvolle Hilfe sein[1]. Auch Reichswirtschaftsgerichtsrat W i e d e r s u m hielt im Frühjahr 1930 einen das KartG in Schutz nehmenden Vortrag vor einem Ausschuß des RDI[2].

Der Zwang zu kurzfristigen Entscheidungen, gegen die es keine Rechtsmittel gab, mußte auch die Beweiserhebung zu einem besonderen Problem machen. Dem KartG fehlte sowohl ein ausreichender Verwaltungsapparat, um diese Arbeit bewältigen zu können, als auch eine wirtschaftspolizeiliche Behörde, die die notwendigen Ermittlungen hätte durchführen können. Es war deshalb auf das RWM als eine Art "Not-Staatsanwalt" angewiesen. Damit kam es zwangsläufig zu einer "Zusammenarbeit" mit dem Ministerium, die trotz Weisungsungebundenheit des KartG beide Institutionen eng aneinander band. Auch dem RDI gegenüber konnte das Gericht nicht die Distanz wahren, die erforderlich gewesen wäre, um in der Urteilsfindung seine volle Eigenständigkeit zu bewahren. Je mehr es sein Schwergewicht von den förmlichen Entscheidungen weg zu Vorverhandlungen mit dem Ziel des informellen Interessenausgleichs verlegte, wurde die Mithilfe und auch der ständige Kontakt mit dem RDI fast unentbehrlich.

Die durch die Unbestimmtheiten der KartVO bedingte stärkere Abstellung auf die Persönlichkeit des Richters und eine mehr

---

1) Vgl. seine Rechtfertigung der "Zusammenarbeit" von RWM und RDI in: Tschierschky,Siegfried, Das Problem der staatlichen Kartellaufsicht, Abhandlungen zum Kartellrecht und zur Kartellpolitik, hrsg.v. Rudolf Isay, H.2, Mannheim 1923.

2) Dieser Vortrag vor dem Großen Ausschuß der KS über die Problematik der Sperrechtsprechung wurde mit großem Beifall bedacht. Der RDI-Jurist Isay in der anschließenden Diskussion: "Im übrigen freue ich mich über den heutigen Nachmittag aus dem Grunde, weil er hoffentlich das Eis, das in gewisser Weise bisher die Industrie und das Kartellgericht trennte, gebrochen hat". Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.26. Dazu auch Vogelstein,Theodor, Monopolpolitik und Monopolrecht, Volkswirt 1928, H.51, S.1732: "Niemand der die Arbeit des Kartellgerichtes genau kennt, wird bestreiten, daß es, daß vor allen seine Mitglieder, bewußt Politik treiben, daß sie Entscheidungen nicht nur mit Rücksicht auf den einzelnen Fall, sondern die allgemeine Wirtschaftstendenz fällen. Darin liegt kein Vorwurf. Sie können nach der Konstitution des Gesetzes gar nicht anders handeln".

kasuistisch orientierte Rechtsprechung gegenüber der bis 1923 ausschließlich zivilrechtlichen Behandlung der Kartelle mußten das KartG zum Ansatzpunkt für Auseinandersetzungen um Kartellaufsicht und -reform zwischen staatlichen Institutionen und Spitzenverbänden machen. Seine besondere Schwäche lag auch darin, daß ihm eine Entscheidungsgewalt im Sinne der ordentlichen Gerichte fehlte. Seine Urteile waren nicht "durchsetzbar" und zogen keine Vollzugsmaßnahmen nach sich. Seine eigentliche Funktion bestand in der Verhinderung weiterer Klagemöglichkeiten. Es hatte keine Strafgewalt[1]. Dem Gesamtcharakter seiner Entscheidungen nach war es eher "ehrlicher Makler" als eine Verkörperung obrigkeitlicher Kartellkontrolle. Wenn das Gericht auch als stärkste Stütze in der damaligen Kartellaufsicht erschien, darf es schon aus strukturellen Gründen nicht überbewertet werden. Es war Glied einer rechtlichen Regelung, die das Schwergewicht der Kartellkontrolle auf das RWM gelegt hatte,und schon seiner ganzen Organisation nach nicht in der Lage, für dessen Zurückhaltung einen Ersatz zu bieten.

---

1) Eine Ausnahme bildeten seine begrenzten Befugnisse der Verhängung von Ordnungsstrafen nach § 17 KartVO.

Die Kartellstelle des Reichsverbands der deutschen Industrie

Ähnlich wie im RWM war auch im RDI die Aktionsbasis der Kartellpolitik durch die Art ihrer institutionellen Eingrenzung von vornherein beschränkt worden. Die Zusammenfassung in einer besonderen Kartellstelle (KS)[1], die direkt dem Hauptgeschäftsführer unterstellt war, hatte den Vorteil, daß die Kartellfragen von den Bindungen an ein bestimmtes Sachgebiet der verschiedenen Abteilungen des RDI gelöst wurden[2]. Dadurch war die KS einerseits in Gefahr, ein Eigenleben zu führen, auf der anderen Seite aber auch von den anderen Abteilungen übergangen zu werden. Das grundsätzliche Problem, das darin bestand, daß einer nach sachlichen Aufgabengebieten gegliederten Organisation ein vorwiegend mit Strukturfragen befaßtes institutionelles Element angegliedert wurde, konnte zwar durch Personalunionen weitgehend ausgeglichen werden. Doch mußte es in

---

1) Vors.: Abraham Frowein, stellv. Vors.: Lammers und Plieninger (IG Farben). Geschäftsführer seit 1922 war Max Metzner, der früher unter Tschierschky an der KR mitgearbeitet hatte. Metzner "(stand) in den ersten Jahren nach der Gründung..., abgesehen von den Schreibkräften, nur ein wissenschaftlicher Hilfsarbeiter zur Seite. Erst 1928 reichte die finanzielle Grundlage aus, um eine weitere wissenschaftliche Kraft in der Person von Dr.Heinz Müllensiefen einzustellen". Rechtsberater im Geschf.Aussch.d.KS waren Prof. Flechtheim und Rudolf Isay (Vgl. Max Metzner, Die KS des RDI, in: Der Weg zum industriellen Spitzenverband, Darmstadt 1956, S.226 ff. Dort wird auch indirekt Tschierschky als Mitarbeiter genannt. Zur Person Metzners vgl. die Festschrift: Kartelle in der Wirklichkeit, hrsg.v.Ludwig Kastl, Köln 1963, S.12 f. Für die Gestaltung der Kartellpolitik hätte es bedeutsam werden können, daß Lammers im Bericht Pünders an Luther v. 4.12.1925 als möglicher Reichswirtschaftsminister genannt wurde. Damit hätte anstelle Curtius der stellv.Vorsitzende der KS die Verantwortung für die Kartellaufsicht der Exekutive übernehmen können. R 43I/1307. Zur Person Lammers' auch Böhret, Aktionen, S.123.

2) Zur Gliederung und Stellenbesetzung vgl. Organisatorischer Aufbau des RDI, Berlin 1929, der auch die Satzung enthält. Für die Zeit vor 1926: R 43I/1206/f. 57 ff.

der Praxis zu Schwierigkeiten führen, daß die Kartellpolitik alle anderen Sachgebiete im RDI mit betraf. Schon bald nach ihrer Errichtung im Jahre 1921 entwickelte sich die Stellung der KS so, daß sie im Koordinationsprozeß der Gesamtpolitik weniger einen übergeordneten, zusammenfassenden Faktor darstellte, sondern umgekehrt hinter anderen, vordringlicheren Fragen zurückstehen mußte[1]. Ihre relative Eigenständigkeit hatte nicht die Folge, daß sie stärker politisiert worden wäre, sondern führte im Gegenteil dazu, daß sie eher zur "kartelljuristischen Fachstelle" des RDI wurde. Doch konnte sie in dieser Funktion als ein anpassungsfähiges Organisationselement für Strukturprobleme neben den anderen Abteilungen eine wertvolle Ergänzung bilden. Die große Verschiedenartigkeit von Aufgaben, die der KS aus den nicht vorhersehbaren und schnell wechselnden Aufgabenstellungen der Nachkriegszeit erwuchsen, wären bei einer stärkeren institutionellen Einbeziehung in den hierarchischen Verwaltungsaufbau des RDI wesentlich schwerer und mit größeren Reibungsverlusten bewältigt worden. Als etwa durch die wirtschaftlichen Demobilmachungsmaßnahmen und den Nachfrageüberhang seit 1918, durch die Inflationskrise mit ihren Fakturierungsproblemen oder durch die plötzliche Zunahme der internationalen Kartelle ab 1926[2] die schnelle Erarbeitung einer Stellungnahme durch den RDI erforderlich wurde, konnte die KS eine vorzügliche Hilfe sein. Doch war sie, ebenso wie das Kartellreferat im RWM, gemessen an der Fülle ihrer Aufgaben, stellenmäßig sehr

---

1) Vgl. etwa die große Denkschrift des RDI zur Wirtschafts- und Finanzpolitik vom Dez. 1925, in der die Kartelle nur einen ganz geringen Raum einnahmen. Veröff. RDI, H.29 v. Dez. 1925, S.22 f. u. 64. Auf der großen Mitgliederversammlung des RDI am 3./4.9.1926 in Dresden wurde das Kartellthema von Kastls Grundsatzreferat "Wirtschaftspolitische Forderungen der deutschen Industrie" gar nicht angeschnitten. Vgl. Veröff. RDI, H.32, Sept.1926, S.20 ff. Ebenso wurde auf der Hauptausschußsitzung des RDI v. 14.9. 1928 im Referat Kastls ("Die wirtschaftspolitischen Aufgaben des RDI in den nächsten Monaten") die Kartellpolitik nicht erwähnt. Vgl. "Korrespondenz Reichsindustrie", St fasc. RDI 1928, o.lfd.Nr.

2) Die KS bildete am 24.2.1926 einen "Unterausschuß für internationales Kartellwesen", zu dessem Vorsitzenden der Vors.d.KS, Abraham Frowein, gewählt wurde. St fasc. RDI 1926, o.lfd.Nr.

knapp ausgestattet. Unter diesen Voraussetzungen mußte die Übertragung von umfangreichen publizistischen und statistischen Arbeiten, Beratungsaufgaben, Verhandlungen sowie Stellungnahmen zu aktuellen Fragen[1] dazu führen, daß über der Bewältigung von Tagesaufgaben die großen Linien zukunftsorientierter Kartellpolitik weniger gesehen wurden. Die KS entwickelte sich nicht zum kartellpolitischem "Generalstab" oder "brain-trust" des RDI. Trotz der Bewältigung eines grossen Arbeitsanfalles und der Herausgabe zahlreicher Veröffentlichungen, die zum Teil wissenschaftlichen Ansprüchen genügten, war sie doch im ganzen im Hinblick auf die Produktion neuer Ideen wenig schöpferisch. Sie hatte Erfolg, wo durch gute Organisation und geschicktes taktisches Vorgehen begrenzte Ziele erreicht werden konnten. Bei einer hervorragenden Lösung der ihr gestellten Gegenwartsaufgaben fehlte ihr doch die Dimension der Zukunft und der Sinn für mögliche Veränderungen der politisch-wirtschaftlichen Gesamtkonstellation.

Zudem hatte sie bei den ihr angegliederten Verbänden[2] ständig um Anerkennung zu ringen. Die Mitarbeit der Kartelle an den Vorhaben der KS war unbefriedigend[3]. Immer wieder

---

1) S. dazu die Vernehmung Metzners vor der Kartell-Enquete, Vernehmungen, S.240 und den "Bericht über die Tätigkeit der KS des RDI" in: Ber. KS, Nr.31, Febr. 1928, S.1 ff.

2) Mitgliederverzeichnis: 250 Verbände, Betreuungsbereich 1000 Kartelle. Angaben Metzners in: Der Weg zum Industriellen Spitzenverband, Darmstadt 1956, S.234.

3) Bezeichnend die geringe Beteiligung an Umfragen der KS: S 345/f. 215.; S 346/f. 26 (45 Antworten), S 346/f. 41 (23 Antworten). Für die mangelnde "Disziplin" des RDI-Bereichs auch Rundschreiben KS v. 12.10.1925; Gesch.Mitt. 1930, Nr.592. Vgl. auch die Klage: "Unter allen Umständen aber muß vermieden werden, wie es die Erfahrung der letzten Zeit lehrte, daß einzelne Beschwerdeführer gleichzeitig sich an verschiedene Stellen, z.B. an das RWM und an die KS, wenden." St fasc. RDI 1925, o.lfd.Nr. Der energische Beschluß des Großen Ausschusses der KS v. 27.10. 1921 ließ sich nicht durchhalten: "Da die KS in einigen Fällen Schwierigkeiten gehabt hat, gewisse Verbände der Industrie zu Verhandlungen unter dem Vorsitz der KS zu bewegen, soll die KS gegen solche Verbände ganz energisch vorgehen, zumal die KS sonst nicht imstande ist, die Ver-

kam es zu Klagen über den Bruch der Vertraulichkeit von Verhandlungen und Schriftstücken[1]. Die Diskussionen, vor allem im Großen Ausschuß, waren unlebendig und trugen wenig zur Arbeit der KS bei[2].

Andererseits waren Struktur und Verhalten der KS wenig auf eine stärkere Beteiligung der Mitglieder abgestimmt. Der Geschäftsführende und der Große Ausschuß waren so stark, daß sie kaum eine Beratungs-, geschweige denn eine Entscheidungsfunktion wahrnehmen konnten[3]. Für die Verbandsfunktionäre der KS ergab sich dadurch, wenn sie die Hauptströmungen im RDI berücksichtigten, ein verhältnismäßig großer Handlungsspielraum. Er wurde jedoch nur begrenzt ausgenützt. Die KS kämpfte vorwiegend um rechtliche Positionen, nicht um politische Gestaltungsmöglichkeiten. Die zunehmende Einbeziehung in den Staat und seine Aufgaben war zum Teil selbst gewollt, zum Teil auch eine Folge des Entgegenkommens des RWM. Es entwickelte sich mit großer Selbstverständlichkeit ein immer besseres Klima der "Zusammenarbeit" zwischen KS und Ministerium, das schließlich 1933 ohne größere Übergangsschwierigkeiten die Einbeziehung in die Organisation des "Reichsstands der Deutschen Industrie" ermöglichte.

---

bände beim RWM zu schützen. Es wird deshalb jedem Industrieverband zur Pflicht gemacht, vor der KS des RDI sich mit demjenigen Verbande,der über ihn Beschwerde führt, zu Verhandlungen bereit zu erklären". Ber. KS, Nr.2, Dez. 21. S.19.

1) S. 232/f. 99; S 232/f. 187; Rundschreiben KS v. 24.1. 1928, S 345/f. 203.

2) So etwa die Diskussion im Großen Ausschuß nach dem lebendigen und politisch wichtigen Vortrag von Lammers über den Enquete-Ausschuß am 27.1.1927. Diskussionsleiter Frowein: "Wird das Wort noch gewünscht? - Ich muß dann zu meinem Bedauern feststellen, daß auch mein diesmaliger wirklich warmer Appell zu einer regen Diskussion nichts gefruchtet hat". Schriften KS, H.2, 1927.

3) Der Große Ausschuß hatte 1929 190, der Geschäftsführende Ausschuß 57 Mitglieder. Vgl. Organisatorischer Aufbau des RDI, Berlin 1929, S.69 ff.

DIE "ZUSAMMENARBEIT" IN DER KARTELLAUFSICHT

Das Reichswirtschaftsministerium

Wenn schon von den institutionellen Rahmenbedingungen her die Kartellpolitik gewissen Beschränkungen unterlag, stellt sich zunächst die Frage, wie sich die "Mißbrauchsaufsicht" des RWM in der Praxis gestaltete.

Erleichtert wird diese Fragestellung durch die Tatsache, daß es sich um den einzigen längeren Zeitraum der Republik handelt, in dem kein Wechsel des Reichswirtschaftsministers stattgefunden hat. C u r t i u s hatte zudem auf besondere Erfahrungen auf dem Kartellgebiet zurückblicken können[1]. Seine ersten Äußerungen in der Öffentlichkeit ließen darauf schließen, daß er gewillt war, nicht nur Kartellgewährungs-, sondern aktive Kontrollpolitik zu treiben[2]. Der Ansatz dazu lag zunächst noch bei der im wesentlichen gescheiterten Preisabbauaktion des ersten Kabinetts L u t h e r und ihrer gesetzgeberischen Fortführung. Doch ging C u r t i u s mit dem Vorhaben einer Kartellreform darüber hinaus, setzte sich auch ernsteren Zusammenstößen mit der Industrie aus[3], übte dann aber seit dem Sommer 1928 eine starke Zurückhaltung.

Die anfängliche Zielsetzung des Ministers kommt besonders klar in seinen Reichstagsreden vom 19. und 20. März 1926 zum Ausdruck. Dort hielt er daran fest, daß an den Preisabbaumaßnahmen, wie sie von L u t h e r geplant, dann aber nur in geringem Umfange durchgeführt werden konnten, im

---

1) Er war schon seit 1924 als Rechtsanwalt in Kartellsachen tätig gewesen und hatte von daher auch als Reichstagsabgeordneter im volkswirtschaftlichen RT-Ausschuß besonderen Anteil an diesen Fragen genommen. Vgl. Reichshandbuch der deutschen Gesellschaft, das Handbuch der Persönlichkeiten in Wort und Bild, Berlin 1930, Bd 1, S.290.

2) Vgl. Erläuterungen zur Tagesordnung der Präsidiumssitzung des RDI v. 11.3.1926, S 226/f. 42.

3) Vgl. Curtius, Sechs Jahre, 32 f., 56 f.

Prinzip festgehalten werden müsse. Diese Reichstagsreden, die sich nach Ton und Inhalt von allen bisherigen Regierungsverlautbarungen deutlich unterschieden und einen Wendepunkt in der Kartellpolitik anzukündigen schienen, sind offenbar ernst gemeint gewesen. Das geht nicht nur aus dem Wortlaut deutlich hervor[1], sondern ergibt sich auch aus dem damaligen Schriftverkehr des RWM mit der Reichskanzlei[2]. C u r t i u s versuchte, zumindest am Anfang seiner Tätigkeit, sich aus der engen Verzahnung der durch die "Zusammenarbeits"-Ideologie geschaffenen interinstitutionellen Verhaltensweisen herauszulösen und auf vermehrte Distanz zum RDI zu gehen. In der Form verbindlich, war er doch in der Sache bestimmt und hatte das Ziel, den Handlungsspielraum für sein Ministerium wieder zu vergrößern[3].

---

1) Curtius betonte am 19.3.: "Wir wollen und müssen ... überlebte und volkswirtschaftlich schädliche Bindungen und Gewohnheiten zu lockern und aus dem Wege zu räumen suchen und einer gesunden Preisbildung die Wege ebnen". Sten.Ber. RT (III.Wp) Bd 389, S.6347. Noch konkreter am 20.3.: "Das Preisabbaugesetz soll nicht zurückgezogen werden - das habe ich so oft erklärt, daß ich es nur noch einmal ganz kurz betonen will -, sondern es soll verbessert und ergänzt werden..." Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 389, S.6399.

2) R 43 I/1156.

3) Vgl. den Bericht über die Sitzung des Präsidiums des RDI v.11.3.1926: (Es) "berichtete Herr Frowein über die Bestrebungen der Regierung, eine Reform der KartVO herbeizuführen, sowie ein Kartellaufsichtsamt zu schaffen und ein Kartellregister anzulegen. Der Reichswirtschaftsminister hat eine kleine Kommission zur Beratung der Reform der KartVO eingesetzt, die zum ersten Male am 3.3. tagte. Den Vorsitz dieser Kommission will der Reichswirtschaftsminister selbst führen. Ergänzend berichtete ... Lammers von der Kartelldebatte in der Sitzung des Hauptausschusses des RT am 9.3. Dabei hob er hervor, daß das Vorgehen des RWM in der Handhabung der KartVO in Kreisen der Industrie Beunruhigung hervorgerufen habe. Die Handhabung erstrecke sich in der Hauptsache auf Einzelfälle. Es fehle die große kartellpolitische Linie in der amtlichen Kartellpolitik. Ein Hauptmangel der jetzigen Verordnung sei die Rechtsunsicherheit... Es bestehe die große Sorge, daß die Reform der KartVO diese Rechtsunsicherheit noch erhöhen wird". Gesch.Mitt. 1926, S.171. Zur Zielsetzung des Ministers: das Stichwortprotokoll der Chefbesprechung in der Reichskanzlei v. 17.2.1926, R 43 I/1156/f.209, in der Curtius versprach: "Die Kontrollen sollen verschärft

Daß diese Phase nicht von langer Dauer war, ist wohl weniger auf Pressionen des RDI als auf die entscheidenden kartellpolitischen Ereignisse des Jahres 1926 zurückzuführen. Mit dem Sturz des Minderheitskabinetts L u t h e r wurden alle weiteren Preissenkungsmaßnahmen stillschweigend aufgegeben. Weder die Regierungsstellen, noch der RDI sprachen ab Sommer 1926 weiterhin über dieses Thema. Die verbesserten Möglichkeiten, die sich auf dem Gebiet der Handelsverträge durch die Ablösung von Verpflichtungen des Versailler Vertrages am 20.1.1925 eröffnet hatten, wiesen dem Reich neue Perspektiven. Die Kartellproblematik verlagerte dadurch zeitweilig ihren Hauptakzent auf die internationale Ebene[1]. Was die Handelsvertragsverhandlungen nicht oder nur ungenügend erreichten, das schien durch die Bildung internationaler Verbände kompensiert werden zu können. So kam es, daß die Kartellpolitik des RWM in eine Zweispurigkeit hineingeriet, von der sie, wie die späteren Debatten und Auseinandersetzungen zeigten, nicht mehr befreit werden konnte [2].

---

werden ... sofortige Einsetzung einer Kommission zur Prüfung der Einrichtung von Kartellamt und Kartellregister... Noch in dieser Woche sollen Maßnahmen gegen einen Kohlenhandelsverband und einen Färbereiverband ergriffen werden". Daß diese Politik nicht widerspruchsfrei war, wird im gleichen Protokoll deutlich: "Zusammenarbeit mit den Verbänden. Grundsätzlich wie bisher".

1) Die Gründung internationaler Kartelle wurde auch von Stresemann gefördert, der sich davon positive Rückwirkungen auf die französische Politik erhoffte. Vgl. Zimmermann, Ludwig, Deutsche Außenpolitik in der Ära der Weimarer Republik, Göttingen 1958, S.315 f.

2) Vgl. die Aussage des gut informierten Reichstagsabgeordneten der DVP, Leidig, vor dem Enquete-Ausschuß aus dem Jahre 1929: "Auch im RWM scheint mir eine etwas zwiespältige Auffassung der Kartelle zu bestehen. Soweit ich aus Besprechungen mit den leitenden Persönlichkeiten entnehme, gelten dort die internationalen Kartelle als nützlich und werden daher mit einem großen Maß von Wohlwollen behandelt. Hinsichtlich der nationalen Kartelle besteht dagegen eine nicht unerheblich andere Einstellung". Vernehmungen, S.56. Ähnlich Vogelstein, Theodor, Monopolpolitik und Monopolrecht in: Volkswirt 1928, H.51, S.1730 ff.

Daß der Minister zunächst ein schärferes restriktives Vorgehen ankündigte und wenig später gezwungen war, die Gründung großer internationaler Kartelle im Bereich der Schwerindustrie nicht nur zuzulassen, sondern sogar zu fördern, war in der damaligen stark ideologisierten Athmosphäre kaum miteinander zu vereinbaren. Das RWM, das gezwungen war, aus nationalen und internationalen Rücksichten diese Verhandlungen geheim zu führen,und dabei weitgehend auf die Mithilfe des RDI und anderer Wirtschaftsverbände angewiesen war, geriet nolens volens in eine neue Abhängigkeit, aus der es sich nicht mehr befreien konnte[1]. Das Ende der "Zusammenarbeits"-Phase, das sich am Anfang des Jahres 1926 deutlich anzukündigen schien, wurde so zum bloßen Auftakt für ein noch engeres Verhältnis zwischen RDI und RWM.

Das zweite entscheidende Ereignis, das dem Versuch einer kartellpolitischen Neuorientierung des RWM einen entscheidenden Stoß versetzte, war der Beginn der großen Kartellenquete. Sie band auf die Dauer dem Minister in einem noch stärkeren Maße als die internationalen Wirtschaftsverhandlungen die Hände. Sollte sie doch die Voraussetzungen schaffen, um in Kartellaufsicht und -reform neue Wege gehen zu können. Curtius' Plänen, unverzüglich einen Neuansatz in der Kartellpolitik zu wagen, mußte von den Interessenten das berechtigte Argument entgegengehalten werden, zunächst die Er-

---

Daß Curtius schon im April 1926 begann, seine Position zu revidieren, zeigt eine Aktennotiz des Staatssekretärs der Reichskanzlei vom 12.4.1926: "Als Kernfrage, teilte Herr Minister Curtius mit, habe sich herausgestellt, ob man gewisse Kartelle, insbesondere die Kartelle, die Treurabatt gewähren oder die Preise für die nächste Produktionsstufe unmittelbar binden, verbieten solle. Alle anderen Verfahren hätten sich ja als wirkungslos herausgestellt, insbesondere die Klage vor dem KartG. Wir unsererseits müßten die Frage entscheiden, ob wir jetzt tatsächlich auf diesem Gebiet gesetzgeberisch vorgehen wollten, wo es auf der anderen Seite klar sei, daß die Möglichkeit zum Abschluß internationaler Verträge zwischen den Kartellen von einer gewissen Preissicherung in Deutschland wesentlich beeinflußt werde."
R 43I/1156/f. 303.

1) Bei Abschluß des deutsch-französischen Handelsvertrages drohte die badische Textilindustrie, sie würde Curtius "ihre bisherige Unterstützung im Wahlkreis entziehen". Vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.53.

mittlungen und Schlußfolgerungen der Enquete abzuwarten, um dann den vorherrschenden Auffassungen nach über "objektive" Kriterien zu verfügen. Was in den Reichstagsreden des Ministers in den folgenden Jahren fast wie ein Ausweichen erscheint - die große Kartellreform nach Abschluß der Enquete vorzunehmen[1] -, war wohl zunächst auch berechtigtes und von C u r t i u s selbst geglaubtes Argument, wenn es auch der politischen Gesamtsituation nach eine angenehme Verpflichtung zum Nichthandeln darstellen mochte.

Das dritte entscheidende Faktum des Jahres 1926 für das RWM war die starke Zunahme der Kartelle[2], wie sie nach der vorangegangenen "Kartelldämmerung" der Geldwertstabilisierungsphase kaum erwartet werden konnte. Einer solchen unerwarteten, explosiven Entwicklung mit einer gleichmäßig schärferen Anwendung kartellaufsichtsrechtlicher Maßnahmen zu begegnen, hätte die Kapazität und auch das politische Gewicht des RWM überfordert. In dieser Situation im einzelnen Satzungen nachzuprüfen, Preisvereinbarungen durch Erhebungen über die Marktlage zu kontrollieren oder gar die Auflösung von Kartellen zu betreiben, war unter den dem RWM gestellten politischen und institutionellen Bedingungen kaum denkbar.

So entwickelte sich im Jahre 1926 eine Gegenbewegung von drei Richtungen her, die einer kartellpolitischen Neuorientierung, mit welcher Intensität sie auch geplant gewesen sein mochte, von vornherein enge Grenzen setzen mußte[3].

---

1) Vgl. die RT-Sitzungen v. 1.12.1927, Sten. Ber. RT (III. Wp), Bd 394, S.11752 und v. 3.3.1928, Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 395, S.13135.

2) Vgl. dazu im einzelnen Hinrichs, Kartellierung Industriewirtschaft, S.12 ff. und 30 ff. mit aufgegliederten Zahlenangaben zur Kartellierung der deutschen Industrie.

3) Aus der Sicht des RDI stellte sich dies Ergebnis so dar: "Bereits im Frühjahr 1926 zeigte sich, daß die verschärfte Kartellaufsicht aufgrund der Kabinettsbeschlüsse undurchführbar war... Von Mitte 1926 ab lenkte das RWM seine besondere Aufmerksamkeit auf die Verfolgung von Kartellsperren und ähnliche Maßnahmen... Von den eigenen Anordnungsrechten aufgrund der KartVO hat der Reichswirtschaftsminister nur in den seltensten Fällen Gebrauch

Die Kartellaufsicht des RWM trug daher im ganzen zurückhaltende, in der damaligen Wirtschaftspolitik kaum hervortretende Züge. C u r t i u s konnte davon ausgehen, daß die rechtlichen Mittel, die er in der Auskunftspflichtverordnung[1)] und der KartVO besaß, ihm zwar weitreichende Befugnisse sicherten, daß es aber der politischen Gesamtlage nach nicht angezeigt erschien, davon in einer spektakulären Form Gebrauch zu machen. So fehlen gerade für das interessante Gebiet der praktischen Kartellaufsicht durch das RWM fast völlig die Quellen. Die dürftigen Angaben, die über ein Eingreifen nach § 4 KartVO in Kommentaren und Literatur gemacht werden, sind widersprechend und zeigen dadurch, daß selbst namhafte Kartelljuristen der damaligen Zeit kaum

---

gemacht. Die Tätigkeit des RWM geht vielmehr dahin, durch Verhandlungen die Kartelle zu einem Nachgeben zu veranlassen, andernfalls eine Verhandlung vor dem KartG herbeizuführen". Herle,Jakob, Metzner,Max, Neue Beiträge zum Kartellproblem, Berlin 1929.

1) Die AuskunftspflichtVO wurde zwar vom RDI bekämpft,scheint aber praktisch eine ganz untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Übertrieben wohl die Aussage Metzners vor dem Enquete-Ausschuß: "Überhaupt bin ich der Ansicht, daß sich die Kartellaufsicht des RWM viel mehr auf die AuskunftspflichtVO als auf die KartVO stützt". Vernehmungen,S.237. Charakteristisch für die "Zusammenarbeit" zwischen RDI und RWM die (korrigierende) Antwort des "Vertreters des RWM": "Aufgrund einer Besprechung mit dem RDI haben wir uns auf den Standpunkt gestellt, daß wir die Anfragen nicht aufgrund der Auskunftspflicht herausgehen lassen wollen. Wir haben sehr häufig um die uns interessierenden Angaben gebeten. Nur in sehr wenigen Fällen, bei denen die Auskünfte nicht vollständig gegeben wurden, ist auf die Auskunftspflicht hingewiesen worden". Vernehmungen, S.237. Demgegenüber propagandistisch übertrieben die Behauptung Herle/Metzners: "Um die nötigen Unterlagen für die Ausübung der Kartellaufsicht zu erhalten, fordert das RWM aus jedem Anlaß... aufgrund der AuskunftspflichtVO an der Hand eines eingehenden Fragebogens sämtliches Material der Kartelle an". Herle/Metzner: Neue Beiträge, S.14. Trotz Existenz der AuskunftspflichtVO kam es vor, daß "die Beantwortung 4-6 Wochen oder noch mehr Wochen zurückblieb". Aussage des "Vertreters des RWM" vor dem Enquete-Ausschuß, Vernehmungen, S.506.

Kenntnis von der Art des Vorgehens des RWM hatten[1]. Auch die Presse erwies sich im ganzen als uninformiert. Nur die

---

1) Repräsentativ dafür ist die Äußerung eines der prominentesten Kartellexperten der SPD, des Berliner Rechtsanwalts Franz Neumann, auf dem Juristentag von 1928: "Es ist möglich, daß das RWM viel getan hat, um die Mißbräuche der Kartellpolitik zu bekämpfen. Aber wir wissen nichts davon. Wir haben keine Kenntnis als die nackten Zahlen, die uns der Herr Minister bekannt gegeben hat, daß in 4000 Fällen durch das Ministerium eingegriffen und in einer ganzen Reihe von Fällen Abhilfe geschaffen worden sei. Wir kennen nur diese Zahl, aber wir wissen nicht, welche Erfolge das Ministerium erzielt hat, ob es wirklich gelungen ist, die Preise herabzusetzen und in welchem Umfange es gelungen ist, die Geschäftsbedingungen zu ändern usw". Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages, Berlin 1928, Bd 2, S.786. Zum § 4 KartVO die zuverlässigsten Angaben bei Müllensiefen/Dörinkel, S.56. Danach hat das RWM unter Anwendung des § 4 KartVO nur fünfmal eingegriffen:

1924: "Aufhebung der Preisbindung eines Großhandelsverbandes" wegen Übersetzung der Branche und überhöhten Handelszuschlägen.

1925: Klageantrag gegen mehrere Verbände wegen Valutaklauseln. Vorgehen gegen den Halleschen Verkaufsverein für Ziegelfabrikate.

1926: Anordnung v. 20.3.1926 gegen die freie Vereinigung der Kohlenhändler Lübecks.

1928: Sogenannte Kuratelverordnung gegen Verbände der Eisenindustrie.

Unrichtig der umfassendste kartellrechtliche Kommentar: Callmann,Rudolf, Das deutsche Kartellrecht, Berlin 1934, der S.350 f. nur von drei Eingriffen berichtet. Ebenso unrichtig: Neumann,Franz, Gesellschaftliche und staatliche Verwaltung der monopolistischen Unternehmungen. Die Arbeit, H.7, 1928, S.400; Eger,Otto, Das Recht der deutschen Kartelle, Berlin 1932, S.34. Vgl. auch Rudolf Liefmann: "(§4) hat aber erst einmal, beim Kartell der Berliner Asphaltfabriken, zur Auflösung durch das RWM geführt". Liefmann, Kartelle, S.209. Tschierschky,Siegfried, Kartelle und Trusts, Berlin 1932, S.144 sprach von einem Eingreifen "in nur ganz wenigen Fällen". Der SPD-MdR Krätzig am 20.3.1926 im RT: "Die KartVO... bildet keinen Schutz vor Mißbräuchen wirtschaftlicher Machtstellungen, sondern sie ist ein Mittel zum Schutz dieser Machstellung...,weil das Ministerium keinen Gebrauch (von der KartVO, d.Vf.)... gemacht hat. Halbheiten über Halbheiten haben zu dieser Entwicklung geführt". Sten. Ber. RT (III.Wp) Bd 389, S.6393. KartG-Präsident Lucas: "Die außerordentliche Zurückhaltung, die sich der Reichswirtschaftsminister in dieser Beziehung auferlegt hat, hat der Kritik auch kaum ausreichend Anhaltspunkte bieten können". Lucas,Georg, Zur Reform der Kartellgesetzgebung, KR 1928, H.7/8, S.393. Ähnlich Grau,Walter, Kartelle und Juristentag,

Vernehmungen im Enquete-Ausschuß brachten vereinzelt Hinweise, die zusammengenommen ein klareres Bild vermitteln können. Danach hat das RWM im wesentlichen unterhalb der Rechtsanwendungsschwelle gehandelt[1]. Die Auskunftspflichtverordnung und die KartVO als ultima ratio und Druckmittel benutzend, versuchte es, hauptsächlich durch Verhandlungen und Schriftverkehr auf besondere Mißstände im Kartellwesen einzuwirken. Auslösend für sein Eingreifen waren in aller Regel nicht eigene Initiativen der Beamten, sondern Beschwerden aus dem Bereich der Verbände, denen dann vom Kartellreferat des Ministeriums nachgegangen wurde. Daraus ergab sich eine starke Abhängigkeit von den Zufälligkeiten der Beschwerdeführung. Sie führte zu einer spezifischen Fallauswahl, die die "grossen" Kartelle fast ganz ausklammerte, die "kleineren", vor allem, wenn sie in ihrem Zusammenhalt gefährdet waren, einer Aufsicht unterwarf[2]. Die Kartellpolitik des RWM konzentrierte sich dadurch im wesentlichen auf den Mittelstand und mußte auch die politischen Rückwirkungen auf den Reichstag berücksichtigen. Sie stand damit vor der grundsätzlichen Zielantinomie, Antikartellmaßnahmen mit der für die innenpolitische Stabilisierung des Regierungssystems unabdingbaren Mittel-

---

Volkswirt 1928, H.48, S.1639: "Dagegen haben die Eingriffsrechte des RWM aus § 4 und § 10 der KartVO in der Rechtsprechung des KartG zu Entscheidungen nicht geführt.Einige Anträge des RWM sind zurückgezogen worden, nachdem eine Verständigung mit den in Betracht kommenden Verbänden in Verhandlungen des Ministeriums erreicht war".

1) Ähnlich wie für das KartG wurde auch für das RWM das Eingreifen durch Interpretationsprobleme der sehr unbestimmt abgefaßten KartVO erschwert. S. dazu die unwillige Äußerung des "Vertreters des RWM" vor dem Enquete-Ausschuß: "Praktisch ist es eine Diktatur, wenn der Reichswirtschaftsminister alles und jedes Wirtschaftspolitische entscheiden soll, was in Wirklichkeit Aufgabe des Gesetzgebers wäre". Vernehmungen, S.441.

2) Vgl. Tschierschky,Siegfried, Der 35. Deutsche Juristentag zur Kartellfrage, KR 1928, H.9, S.489: "Heute wirkt sich die Kontrolle nur gegen die schwächeren Verbände aus, denn die Kartelle mit nur wenigen Mitgliedern, deren Organisation durch enges persönliches Zusammenwirken gestärkt ist, finden Mittel und Wege, ihre Politik der Kontrolle durch unverbindliche Maßnahmen zu entziehen".

standsförderung zu verbinden. Ein Vorgehen, das unter den kleineren Kartellen größere Beunruhigung hervorgerufen hätte, muß nach den damaligen Verhältnissen als irreale politische Strategie ausgeklammert werden.

Das Vorgehen des Ministeriums im einzelnen ist quantitativ und qualitativ heute nur noch schwer zu fassen. In seiner Reichstagsrede vom 1.12.1927 sprach C u r t i u s zwar von 3884 Beschwerden, die seit Inkrafttreten der KartVO "erledigt" worden seien, im übrigen sind aber Zahlen über ein Eingreifen des RWM nicht mehr greifbar[1].

Unter Berücksichtigung der geringen Bearbeitungskapazität des RWM ist zu vermuten, daß diese "Beschwerden" wohl nach der Geschäftsstatistik den Gesamtumfang des Schriftverkehrs mit den Kartellen angeben und damit in ihrer Bedeutung nicht überbewertet werden dürfen[2].

Auch über die Art der Verhandlungen läßt sich heute nur noch wenig sagen. Es dürfte feststehen, daß das Ministerium in den weitaus meisten Fällen sich mit einer schriftlichen Erledigung begnügt hat. Ein weiterer Teil wurde vor das KartG gebracht und dort meist in Vorterminen, die häufig zu einem Vergleich führten, unter Mitwirkung eines Ministerialbeamten

---

1) Curtius' Reichstagsrede v. 1.12.1927: "In den Jahren 1924 bis 1927 sind beim Reichswirtschaftsministerium an Beschwerden insgesamt 3884 behandelt worden. Davon haben sich als nicht begründet rund ein Drittel, als begründet rund zwei Drittel herausgestellt. Von den begründeten Beschwerden sind ohne Anrufung des KartG etwa 70 Prozent erledigt worden". Sten. Ber. RT (III.Wp) Bd 394, S.11752.

2) Die Bedeutung der praktischen Kartellaufsicht wurde vom RDI eher übertrieben: Lammers sprach am 2.12.1927 im RT von "inquisitorischen Methoden". Sten. Ber. RT (III.Wp) Bd 394, S.11771. Ähnlich Herle,Jakob, Grundsätze der Kartellaufsicht, KR 1929, H.2, S.76: "Nach dem heutigen System erfolgen Tausende von Einmischungen vorwiegend in Bagatellsachen" und Herle/Metzner: Neue Beiträge S.7: "Das Vorgehen des RWM gegen die Kartelle im Rahmen der damaligen Preissenkungsaktion der Reichsregierung (von 1925/26 d.Vf.) führte zu einer starken Zurückhaltung, stellenweise sogar zu einem Stillstand in der Neugründung von Kartellen".

erledigt. Ein weiterer Prozentsatz gelangte durch offizielle Überweisung vor die Einigungsstellen der Wirtschaftsverbände oder wurde kartellintern so geregelt, daß die Eingaben zurückgezogen wurden. Die Entsendung von beauftragten Beamten des Ministeriums in die Unternehmen und Kartelle, die Anfertigung von Marktlageuntersuchungen und die Einziehung von Auskünften unter Anwendung der Auskunftspflichtverordnung gehörten zu den Ausnahmen. Auch konfliktregelnde mündliche Verhandlungen im Ministerium selbst fanden offenbar nicht häufig statt. Das RWM verstand die Aufgabe der Kartellaufsicht nicht in einem umfassenden wettbewerbspolitischen Sinne, sondern handelte im ganzen eher aus einer friedensbewahrenden Intention heraus. Es ging weniger darum, "Mißstände" an der Wurzel anzugehen, als akute Anlässe zu Beschwerden zu beseitigen. Das RWM wurde gleichsam zur "allerhöchsten Reichsschiedsstelle", die immer wieder versuchte, die aus der Kartellentwicklung erwachsenden Friktionen zu mildern und den Veränderungen des Unrechtsbewußtseins im Bereich der Nachkriegskartelle eine ausgleichende Wirkung entgegenzusetzen[1].

Als Gesamtbild der Kartellaufsicht des RWM ergibt sich, daß die rechtlichen Möglichkeiten der KartVO kaum genutzt wurden. Die Verordnung stellte jedoch als "Eingreifreserve" die erforderlichen Mittel bereit, um überhaupt mit Erfolg auf dem Verhandlungswege eine Art schiedsrichterliche Kartellaufsicht durchführen zu können. Der Hintergrund der KartVO war für das RWM eine wesentliche Grundlage seiner "countervailing power" gegenüber den Kartellen und vor allem auch gegenüber dem RDI, um als Verhandlungspartner ernst genommen zu werden. Das Übergewicht der Verbände an wirtschaftlicher Macht und Information über das den Mitteln und politischen Begrenzungen nach unterlegene RWM mußte durch eine rechtliche Rückendekkung ausgeglichen werden, auf die es sich gleichsam als

---

1) Doch wären diese allgemeinen Aussagen ohne eine eingehende Untersuchung des Eisenpreiskampfes von 1928 nicht ausreichend belegt. Vgl. den Exkurs "Das RWM und die Eisenpreiserhöhung vom Januar 1928" im Anhang.

letzte Fluchtlinie zurückziehen konnte[1]. Das sich unter diesen Voraussetzungen zwischen RDI und RWM einspielende "Zusammenarbeits"-Modell, das im Verlauf der Zwanziger Jahre nicht angetastet wurde, bedeutete für beide, Spitzenverband und Behörde, eine starke Entlastung. Sowohl der Reichsverband, der große Mühe hatte, die ganze Spannweite industrieller Interessen und Richtungen wenigstens oberflächlich zu integrieren, als auch das RWM mit seinen vielfachen, weit über das Kartellgebiet hinausgehenden Sorgen fanden in dieser "Zusammenarbeit" zu einem Bündnis, das zwar vielen Belastungen ausgesetzt war, aber auch die Voraussetzung für andere vorrangige Aktionen bildete. Wenn die Kartellpolitik neben den großen Fragen der Reparationen, der Handels- und Sozialpolitik nach der von RDI und RWM befolgten Prioritätenordnung Randgebiet bleiben sollte, dann konnte unter diesen Voraussetzungen auch nicht im Teilbereich der praktischen Kartellaufsicht ein Kampffeld gebildet werden, das die Energien und Möglichkeiten des Ministeriums nur allzu leicht hätte erschöpfen können.

Die Zurückhaltung des RWM hatte zur Folge, daß durch die Inkaufnahme wettbewerbspolitischer Ungleichgewichte ein politi-

---

1) Vgl. Rumpf,Max, Kartellrecht, Berlin 1932, S.1674: "..so ist der Einfluß des RWM hinter den Kulissen dennoch sehr wirksam. Oft genügt ein Hinweis von ihm, um ein Kartell zum Einlenken... zu veranlassen". Ähnlich Grau,Walter, Kartelle und Juristentag, Volkswirt 1928, H.48, S.1639, und Eger,Otto, Das Recht der deutschen Kartelle, Berlin 1932, S.73. S. dazu auch den Bericht des RWM an den RT v. 28.4.1930: "In der Mehrzahl der Fälle konnten auf gütlichem Wege, meist in mündlichen Verhandlungen mit den maßgeblichen Persönlichkeiten der beteiligten Wirtschaftskreise die tatsächlichen Verhältnisse geklärt und begründete Beschwerden abgestellt werden". R 43I/925/f. 200. Auch als nachträgliches Zeugnis instruktiv: "Die Aufsicht des RWM sah von eigenen Entscheidungen und von Anträgen an das KartG möglichst ab, entwickelte aber trotzdem eine außerordentlich umfangreiche Materialsammlungs- und Verhandlungstätigkeit aufgrund der Auskunftspflichtverordnung von 1923. Die ständigen Untersuchungen und Beanstandungen wurden von den Verbänden lästiger empfunden als gelegentliche Prozesse vor dem KartG". Der Weg zum Spitzenverband, Darmstadt 1956, S.242.

sches Gleichgewicht erzielt werden konnte. Die Kartellaufsicht war gerade so zurückhaltend, daß der RDI und weitgehend auch die Kartelle selbst an der "Zusammenarbeit" mit dem RWM festhielten. Nach dem Prinzip des "do-ut-des" wurden Informationen ausgetauscht, gemeinsame Kompromisse entwickelt und größere Konflikte vermieden. Diese Politik stellte auch in der DVP und den anderen bürgerlichen Parteien die Basis des Ministers im Reichstag nicht in Frage. Auf der anderen Seite war die Kartellaufsicht wirksam genug, das Konfliktniveau so klein zu halten, daß die kartellfeindlicheren Parteien nicht genügend Ansatzpunkte fanden, das Verbandsproblem als einen zentralen "Mißstand" in der Öffentlichkeit mit größerem Erfolg wahlpolitisch auszuwerten. Die "Zusammenarbeit", die sich weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit vollzog und in der Presse nur wenig Widerhall fand, hatte auch den Sinn, das Ausmaß und die Bedeutung der Kartellkonflikte vor der Wählerschaft zu verdecken und damit unerwünschte, den status quo gefährdende politische Rückwirkungen zu vermeiden.

Die spezifische Form der Kartellaufsicht des RWM führte zu dem Ergebnis, daß zwar größere Konflikte vermieden wurden, daß aber durch die dilatorische Behandlung der Probleme die Gegensätze latent fortschwelten und dadurch die Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Wirtschaftsordnung verstärken mußten. Zwar wurde die Kartellentwicklung mehr und mehr hingenommen, nicht aber die in der Öffentlichkeit als "schwach" empfundene Wirtschaftspolitik des RWM. Der "Ruf nach dem Staat" mußte gerade auch aus einer Kartellaufsicht erwachsen, die sich weitgehend im geheimen vollzog und, wie die Presseerörterungen zeigten, Ansatzpunkt eines ständigen Mißtrauens bildete[1]. Wenn von den Interessenten und neutralen Beobachtern immer wieder die "unsachliche" und polemische Form der Auseinandersetzung in der Publizistik kritisiert wurde, war dies durch-

1) Vgl. die Aussage des Kartellexperten des Zentrums, Prof. Dessauer, vor dem Enquete-Ausschuß, Vernehmungen, S.17.

aus berechtigt[1]. Es war aber auch die natürliche Folge einer behördlichen Kartellaufsicht, die sich dem Meinungsbildungsprozeß entzog, um sich im demokratischen Kräftespiel besser behaupten zu können. Das RWM konnte kaum zugleich seine nicht ausreichende institutionelle Basis mit Hilfe des RDI erweitern, durch eine schärfere Antikartellpolitik den vorgegebenen Prioritätenkatalog verletzen und auch im parlamentarisch-demokratischen Sinne seine Verantwortung gegenüber Reichstag und Öffentlichkeit in vollem Sinne wahrnehmen. Die "Kartell-Geheimdiplomatie" des Ministeriums erwies sich unter den gegebenen Bedingungen im Vektordiagramm der Kräfte als nahezu unverzichtbar. Sie befreite zwar äußerlich und kurzfristig von zusätzlichen Komplikationen, bedeutete langfristig aber auch eine Belastung für die Überzeugungskraft des demokratischen Regierungssystems im ganzen[2].

---

1) Vgl. dazu die Aussagen vor dem Enquete-Ausschuß. Dessauer betonte dort, "daß unsere Presse nicht genügend erzogen ist, um der Objektivität... Ausdruck zu verleihen". Vernehmungen,S.17. Ebenso der Chefredakteur des "Volkswirts", Gustav Stolper: "Die Auffassung, daß eine große Anzahl von Journalisten nicht die sachliche Qualifikation besitzt, um Mitteilungen mit dem vollen sachlichen Verständnis zu apperzipieren oder weiterzugeben, ist in weitem Maße richtig". Vernehmungen, S.461. Ähnlich der Chefredakteur der Vossischen Zeitung, Bernhard, Vernehmungen, S.184.

2) So bildete das Schweigen des RWM ein gutes Argument für den RDI. Vgl. z.B. Reichert vor dem Enquete-Ausschuß: "Wenn man eine weitergehende Publizität für notwendig erachtet, dann sollte das RWM sich einmal überlegen, ob es in seinem Jahresbericht etwas ausführlicher über die Tätigkeit seiner Kartellstelle als bisher berichtet und solche Dinge, von denen es einen guten Einfluß auf die Öffentlichkeit erwartet, bekannt gibt". Vernehmungen, S.91. Charakteristisch für diese Scheu Curtius' vor der Öffentlichkeit und sein Sich-Entziehen vor dem Reichstag, seine Reichstagsrede v. 1.12.1927: "Das Hohe Haus hat in früherer Zeit uns aufgegeben, eine Übersicht über die bisherige Kartellpraxis zu geben. Mir scheint der heutige Tag für eine solche Übersicht nicht geeignet zu sein. Ich erkläre mich bereit, sie im Haushaltsausschuß bei nächster Gelegenheit zu geben".
Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 394, S.11572.

Das Kartellgericht

Die institutionellen Grenzen[1] des KartG standen in einem deutlichen Mißverhältnis zu den Belastungen, denen es durch die Kartellaufsicht unterworfen wurde. In einer Situation, in der Reichstag und RWM nur wenig Einfluß auf die Praxis der Kartellpolitik nahmen, mußte beim KartG der Schwerpunkt der damaligen obrigkeitlichen Kontrolle liegen. Dieser Bürde war es seiner ganzen Struktur nach kaum gewachsen, hatte es doch über seine Spruchpraxis hinaus nicht nur Aufgaben der Verwaltung mit zu übernehmen, sondern auch die von Verfassungsgeber und Reichstag offengelassenen "Lücken" mit einem ungewöhnlich hohen Beurteilungsspielraum durch "Richterrecht" zu konkretisieren.

Nach der Seite der Verwaltungstätigkeit hin ist schon vom Text der KartVO eine deutliche Vorentscheidung abzulesen. Eine sorgfältige Prüfung der einzelnen Bestimmungen führt zu dem Ergebnis, daß dem Gericht weniger eine verwaltungsgerichtliche Entscheidungstätigkeit übertragen wurde, als daß es im Grunde **in wesentlichen Punkten mit dem RWM konkurrieren mußte**. Ob es sich um die Nichtigkeitserklärung der §§ 4, 5 und 7, die Einwilligung zur Verhängung von Sperren im § 9, die Erklärung der Zulässigkeit des Vertragsrücktritts im § 10, oder die Verhängung von Ordnungsstrafen nach § 17 handelte, immer übte das KartG im wesentlichen eine verwaltende Tätigkeit aus, wenn diese Tatsache durch das justizförmige Verfahren von den Zeitgenossen auch erst spät erkannt wurde[2]. Nur § 8, in dem die fristlose Kündigung von Kartellverträgen geregelt wurde, legte einen gerichtlichen Streitfall i. e. S. zugrunde, der auf herkömmliche Weise in der Auseinandersetzung von Kläger und Beklag-

1) Vgl. dazu ausführlich: Klinger,Hans, Die Zuständigkeitsgebiete des Reichswirtschaftsgerichts und des Kartellgerichts, Berlin 1924.

2) Vgl. Huber,Ernst Rudolf, Das Wesen des Kartellgerichts, KR 1930, S.636 ff.

tem entschieden werden mußte. Doch hatte § 8, der faktisch eine Privatklage voraussetzte, keinen verwaltungsrechtlichen, sondern im Grunde privatrechtlichen Charakter.

Die Probleme der Kartellaufsicht erhielten im Zusammenwirken von KartVO und politischer Praxis eine kaum dem herkömmlichen Gewaltenteilungsschema entsprechende Gewichtung. Im übergeordneten Bereich des Schutzes von "Gemeinwohl und Gesamtwirtschaft" schied das RWM durch seine eigene Zurückhaltung fast völlig aus. In der Zone der verbandsinternen Problematik (§§ 8 und § 9 KartVO) fielen die Aufgaben behördlicher Kartellaufsicht zum großen Teil dem KartG zu, das dadurch faktisch zum justizförmig gestalteten Reichskartellamt wurde. Die Institution, für die die SPD in zahlreichen Entschließungen seit dem Beginn des Jahrhunderts immer wieder eingetreten war,[1] gab es also im Grunde schon, seitdem im Jahre 1924 das KartG seine Tätigkeit aufgenommen hatte. Zwar waren die Befugnisse dieses "Pseudo-Kartellamts" recht beschränkt. Das justizförmige Verfahren bot jedoch gegenüber der schwächeren Position des RWM den Vorteil, daß in den an das Gericht herangetragenen Konfliktfällen auch tatsächlich Entscheidungen mit Autorität getroffen werden konnten.

Wenn das KartG also deutlich Zeichen einer Ersatzinstitution für wirksame Verwaltungstätigkeit aufwies und deshalb nach dem herkömmlichen Gewaltenteilungsprinzip eher der "Exekutive" zugeordnet werden müßte, bleibt andererseits zu klären, wie es die Ausfüllung und Interpretation der vom Gesetzgeber offen gelassenen Problemkreise vorgenommen hat. Es geht dabei vor allem um die Frage, ob das KartG durch seine Auslegung der KartVO, die im ganzen einen großen Beurteilungsspielraum gelassen hatte, bestimmten kartellpolitischen Tendenzen der Zeit entgegenkam.

Eine Schwierigkeit ergab sich schon dadurch, daß § 1 KartVO

---

1) Vgl. Reuffurth, Eduard, Die Stellung der deutschen Sozialdemokratie zum Problem der staatlichen Kartellpolitik, Diss. Jena 1930.

auf eine Kartelldefinition verzichtete und dem Wortlaut nach soweit auszulegen war, daß auch Arbeitgeberverbände, Innungen, Genossenschaften und andere Verbände einbezogen werden konnten, soweit sie ihren Mitgliedern Verpflichtungen im Sinne der Verordnung auferlegten[1]. Die KartVO drohte hier fast die Grenze zu einer allgemeineren "Verordnung für Wirtschaftsverbände" zu überschreiten.

Diese weite Zuständigkeitsregelung wurde in der Wirkung noch dadurch verstärkt, daß das KartG in seiner Rechtsprechung keine "monopolistische", sondern lediglich eine "wesentliche" Marktbeeinflussung voraussetzte[2] und sich von den traditionellen juristischen Bindungen an die Rechtsformen als Grundlage der Beurteilung von Kartellverträgen löste[3].

Diese Feststellung einer weiten Zuständigkeitsabgrenzung ist aber ohne eine Prüfung der Entscheidungen wenig aussagekräftig. Waren die §§ 4-7 in Verbindung mit § 10 KartVO ursprünglich als Kernstück und Schwerpunkt der Verordnung konzipiert worden, so würde man gerade hier wesentliche Hinweise über "politische" Grundtendenzen des KartG erwarten. Eine Entscheidung zu diesem Bereich ist jedoch nur in einem Fall ergangen. Zudem handelte es sich um die politisch trivialen Probleme eines regionalen Mühlenverbandes. Der Antrag des Reichswirtschaftsministers nach § 4 Abs.1 Ziff.1

---

1) Vgl. für die Arbeitgeberverbände Entscheidung Nr.20 v. 1.5.1924, DJZ 1925, S.191 sowie Entscheidung Nr.117 v. 30.4.1929, KR 1929, S.348; für die Innungen Entscheidung Nr.155 v. 18.12.1930, Sammlung von Entscheidungen und Gutachten des Kartellgerichts, hrsg. von der Kartellstelle des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, 8.Jg. H.3.

2) Vgl. z.B. Entscheidung Nr.88, KR 1927, S.395.

3) Vgl. dazu schon Entscheidung Nr.1 v. 7.1.1924, KR 1924, S.14, mit der Feststellung, "die Verordnung will... auch für Kartelle, Syndikate und ähnliche Abmachungen aller Art, und zwar ohne jede Rücksicht auf die für die bezeichneten Vereinigungen gewählte Rechtsform, Anwendung finden."

KartVO wurde wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses zurückgewiesen[1].

Klarere Ergebnisse liegen für die §§ 8 (fristlose Kündigung) und 9 (Sperren) der Verordnung vor. Hier lag die Haupttätigkeit des Gerichts. Von den bis Ende des Jahres 1932 gefällten 199 Entscheidungen befaßten sich allein 138 mit Kündigungssachen und 46 mit der Genehmigung oder Versagung von Sperren. Es ist daher sinnvoll, zunächst anhand der Kündigungsstreitsachen mit einer relativ hohen statistischen Grundgesamtheit zu klären, welche Tendenzen dabei sichtbar wurden.

Ein Überblick über die Entscheidungsstatistik zeigt, daß sowohl die Zahl zulässiger wie unzulässiger Kündigungen der fallenden Tendenz der jährlichen Gesamtzahl der Entscheidungen bis etwa 1929 folgt und damit sowohl die Beruhigung auf kartellrechtlichem Gebiet seit Erlaß der KartVO, wie auch die zunehmende Festigung der Verbände in der Aufschwungsperiode kennzeichnet[2]. Doch ist im ganzen eine starke Verschiebung zugunsten der Nichtgenehmigung von Kündigungen festzustellen, was auf einen Einstellungswandel des KartG schließen lassen könnte. Während sich die Zahlen zulässiger und unzulässiger Kündigungen für 1924 noch nahezu im Gleichgewicht befinden, sind es im Zeitraum der Jahre 1926 bis 1929 bereits doppelt so viel Versagungen von Kündigungen, um in der Zeit der Weltwirtschaftskrise schließlich fast das Dreifache zu erreichen[3]. Diese Aussagen der Zahlen

---

1) Vgl. Entscheidung Nr.96, KR 1927, S.701. Aus dieser Entscheidung können ihrem einmaligen und begrenzten Charakter nach keine "politischen" Folgerungen gezogen werden. Ebenso wenig ist das bei § 17 KartVO möglich. Es war nur ein einziges anhängig gewordenes Verfahren zur Entscheidung gebracht worden, das zu einer Ordnungsstrafe geführt hatte. Vgl. Eger,Otto, Das Recht der deutschen Kartelle, Berlin 1932, S.97.

2) Vgl. Tisch,Cläre, Der wirtschaftliche Sinn der bisherigen Rechtsprechung des KartG, Frankfurt 1934, S.17.

3) Ausgeklammert bleiben 10 Fälle für zulässig erklärter Kündigungen wegen Fristversäumnis, da sie für die hier aufgeworfene Fragestellung das Bild verfälschen würden.

werden durch die Entscheidungen bestätigt. Zwar waren die tragenden Grundsätze der Kündigungsrechtsprechung des KartG im Verlauf der Weimarer Republik dieselben geblieben, doch mußten sie in ihrer spezifischen Wirkung auf die sich wandelnde Wirtschaftslage einen zunehmend kartellfestigenden Einfluß ausüben. Hervorstechendes Charakteristikum dieser Rechtsprechung war ihr statischer, die gegebenen Verhältnisse stabilisierender und konservierender Charakter. Die Kartellwirtschaft wurde grundsätzlich anerkannt und erhielt durch den Begriff der "Schutzgemeinschaft"[1] eine besondere emotionale Fundierung. Während in der amtlichen Presseverlautbarung zur KartVO aus dem Jahre 1923 noch eine gewisse Spannung von traditionellem Wirtschaftsliberalismus und Kartellwirtschaft erkennbar gewesen war, hatte das KartG eine eindeutige Entscheidung gefällt. Dieser Grundentscheidung ordnete sich seine Rechtsprechung ein. Die Möglichkeiten der fristlosen Kündigung wurden dadurch stark beschränkt. Wer sich einem Kartell anschloß, begab sich in eine langfristige Bindung gegenüber einer wirtschaftspolitischen Institution, die es um des allgemeinen Wohles willen zu schützen galt[2]. Selbst Veränderungen der konjunkturellen Situation konnten solche grundsätzlichen Feststellungen nicht wesent-

---

1) Vgl. Entscheidung Nr.54 v. 15.5.1925, KR 1925, S.348: "Diese Auffassung wurzelt in der Erwägung, daß ein Kartell nicht nur wechselseitige Rechte und Pflichten erzeugt, durch welche seine Mitglieder bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung zusammengehalten werden; der Verband stellt vielmehr regelmäßig auch eine Schutzgemeinschaft dar, die nach dem Willen der Begründer berufen sein kann, im Rahmen der Satzung mit der Kraft des Ganzen den wirtschaftlichen Bedrängnissen der Einzelnen abzuhelfen und dadurch willkürliche Kündigungen und unnötige Erschütterungen fernzuhalten."

2) Vgl. etwa Entscheidung Nr.26 vom 17.5.1924, KR 1924, S. 265, in der das KartG mehreren Kündigenden, die zu erheblich niedrigeren Preisen liefern konnten als das Kartell, entgegenhielt, "daß jeder, der sich einer Preiskonvention anschließt, weiß und wissen muß, daß er sich der Freiheit in der Bemessung der Preise seiner Erzeugnisse und Waren begibt, und daß er sich nicht darüber beschweren darf, wenn er durch die Bindung an die Konventionspreise in seiner Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt, insbesondere in der Erweiterung seines Absatzes behin-

lich modifizieren[1]. Ihre Grenzen fand diese die Kartellentwicklung bestätigende Rechtsprechung lediglich in den Fällen, wenn das Kartell selbst zerfiel oder aber eine Kartellmaßnahme die wirtschaftliche "Existenzvernichtung" eines Mitglieds zu verursachen drohte[2]. Beide Fälle, sowohl die Auflösung des Kartells, wie auch die "Existenzvernichtung" eines Mitglieds[3], mußten jedoch einen offensichtlichen und dauernden Charakter tragen, so daß im Grunde Bin-

---

dert wird". Vgl. auch im folgenden Jahre in noch klarerer Formulierung: "Wer einem Kartell beitritt, weiß, daß er damit seiner gewerblichen Freiheit und Tätigkeit erhebliche Beschränkungen auferlegt. Und wer sich bei diesem Beitritt einer Satzung unterwirft, die gewissen Organen die Befugnis gibt, über die Geschäftsbedingungen, Preise usw. nach eigenem Ermessen Bestimmungen zu treffen, kann sich nicht beschweren, wenn diese Organe von der ihnen erteilten Ermächtigung einen nach seiner Ansicht unrichtigen Gebrauch machen". Entscheidung Nr.60 v. 5.8.1925, in: Klinger,Hans, Die Rechtsprechung des Kartellgerichts, Berlin 1930, S.39.

1) Vgl. schon die Entscheidung Nr.2 vom 16.1.1924, JW 1924, S.438: "Den Mitgliedern eines Kartells, die in Zeiten steigender Konjunktur alle Vorteile ihrer Zugehörigkeit zu dem Kartell genossen und unter dem Schutze des Kartells erhöhte Gewinne gemacht haben, kann das Recht, sich von den Bindungen des Kartells zu befreien, nicht schon dann eingeräumt werden, wenn bei sinkender Konjunktur sich die Bestimmungen des Kartells als unbequem oder nachteilig erweisen."

2) Vgl. dazu Entscheidung Nr.46 v. 11.2.1925, in: Klinger, Hans, Die Rechtsprechung des Kartellgerichts, Berlin 1930, S.30: "Wenn die Schwierigkeiten in der Durchführung einer einheitlichen Preispolitik in einem Kartell eine derartige Ausdehnung gewonnen haben, daß offenbar kein anderer Ausweg mehr gefunden werden kann, als der einer tatsächlich unbegrenzten Freigabe der festgesetzten Preise, dann ist das Kartell nicht mehr in der Lage, ihre Durchführung überhaupt zu kontrollieren. Hierdurch hat es seinen Zweck eines Schutzes der Mitglieder gegen Preisunterbietungen verloren. Dadurch ist aber den kündigenden Firmen ein wichtiger Grund zur Kündigung des Vereins im Sinne des § 8 KartVO gegeben".

3) Vgl. auch den grundlegenden Aufsatz von Nipperdey,Hans Carl, Wettbewerb und Existenzvernichtung, KR 1930, H.3, S.127 ff.

dungen gerichtlich nur dann gelöst werden konnten, wenn ohnehin die wirtschaftliche Basis des Kartellvertrages ernsthaft in Frage gestellt worden war[1].

Der statische Charakter der "Kartellpolitik" des KartG kam auch gegenüber Machtverschiebungen innerhalb der Verbände zum Ausdruck. Eine Erweiterung der Kartellbindung wurde durchweg als wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung angesehen[2]. Ebenso galten wesentliche Umgruppierungen innerhalb des Kartells, die die rechtliche und wirtschaftliche Position des einzelnen Mitglieds zu mindern geeignet waren, als wichtiger Grund im Sinne des § 8 KartVO[3].

Wenn also den Entscheidungen nach der Gesamteindruck entstehen kann, daß das KartG den Versuch gemacht hat, in einer anscheinend wirtschaftspolitisch neutralen Form das Kartellwesen weniger zu verändern, als in seinem gegenwärtigen Status zu bestätigen, dann kann das den Auswirkungen nach kaum aufrecht erhalten werden. Eine Rechtsprechung, die darauf abzielte, Kartellneubildungen anzuerkennen, Kartellauflösungen aber nur unter extremen Bedingungen zuzulassen, mußte letzten Endes in der Wirtschaftswirklichkeit eine kartellfördernde Wirkung haben. Auch eine äußerlich neutrale Haltung bedeutete in ihren wirtschaftspolitischen Konsequenzen eine Entscheidung, die die in der amtlichen Presseverlautbarung zur KartVO enthaltene Autonomie von Wirtschaftslibe-

---

1) Zu dieser einschränkenden und die bestehenden Kartellverhältnisse stabilisierenden Rechtsprechung vgl. schon Entscheidung Nr.16 v. 2.4.1924, KR 1924, S.268: "Solche vorübergehende wirtschaftliche Bedrängnis kann aber das Recht nach § 8 KartVO, sich dauernd von den Kartellverpflichtungen ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu befreien, keineswegs begründen".

2) Dieser Grundsatz findet sich schon zum ersten Mal in Entscheidung Nr.2 v. 16.1.1924, JW 1924, S.438: "Geht ein Kartell, das sich bei dem Eintritt eines Mitgliedes auf die Regelung der Konditionen beschränkte, dazu über, darüber hinaus die Bewegungsfreiheit seiner Mitglieder auch in der Bemessung der Preise zu beschränken, so kann den widerstrebenden Mitgliedern nicht zugemutet werden, in dem Kartell zu verbleiben".

3) Vgl. dazu Entscheidung Nr.12 v. 25.2.1924, KR 1924, S.92 (Minderung des Stimmrechtes) und Entscheidung Nr.45 vom 5.2.1925, KR 1925, S.84.

ralismus und Kartellwirtschaft eindeutig zugunsten der letzteren ausgetragen hatte.

Doch wäre diese Aussage unvollständig, würde sie nicht auch an der Sperr-Rechtsprechung des KartG überprüft werden. Fristlose Kündigung nach § 8 und Verhängung und Versagung von Sperren und sperrähnlichen Nachteilen bilden im Kontext der Verordnung eine solche Einheit, daß nur eine zusammenschauende Betrachtung Aussagen über die "Kartellpolitik" des KartG machen kann.

Aus der Statistik lassen sich kaum Anhaltspunkte gewinnen. Von 1924 bis 1932 wurden nicht mehr als 24 Sperren genehmigt und 22 versagt, so daß sich kaum Entwicklungsrichtungen daraus ableiten lassen. Während Genehmigungen und Versagungen über die ersten fünf Jahre hin um einen Mittelwert von drei pro Jahr schwankten, läßt sich nur bei den zulässig erklärten Sperren ab 1930 eine stärkere Zunahme beobachten. Die Ursache dürfte in der Weltwirtschaftskrise zu suchen sein, aber auch hier ist zu fragen, ob in den Entscheidungen des KartG ein Tendenzumschwung erkennbar ist.

Der § 9 KartVO bildete an sich, wenn man den Ausfall der §§ 4-7 und den privatrechtlichen Charakter des § 8 berücksichtigt, das eigentlich "verwaltungsgerichtliche" Element der Verordnung[1]. Er war deshalb von besonderer Bedeutung, weil bei der Sperrtätigkeit der Kartelle ein Hauptansatzpunkt für ein wirtschaftspolitisches Eingreifen der Kartellaufsicht lag. Eine Beschneidung der Sperrmöglichkeiten hätte bei den damaligen unsicheren Wirtschaftsverhältnissen die Kartellwirtschaft in ihren Grundlagen angetastet. Wäre eine Reliberalisierungspolitik beabsichtigt gewesen, so hätte sie vorwiegend an diesem Schwächepunkt eines nicht nur auf wirtschaftlichen, sondern vor allem auf juristischen Zwängen beruhenden Verbandssystems ansetzen müssen. Die Formu-

1) Bezeichnend für die Unsicherheit des Verordnungsgebers war es, daß § 9 KartVO erst im letzten Augenblick eingefügt wurde. Vgl. die Aussage von Reichswirtschaftsgerichtsrat Wiedersum, in: Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.15.

lierung des § 9 KartVO stellte es dem Gericht weitgehend frei, welche Richtung es einschlagen wollte. Auch hier war es gezwungen, die Entscheidungen zu vollziehen, denen sich Parlament und Reichsregierung entzogen hatten.

Durch § 9 Abs.1 KartVO wurden Sperren generell in der Form des Polizeiverbots mit Erlaubnisvorbehalt an die Einwilligung des Vorsitzenden des KartG gebunden. Dieser konnte gemäß § 9 Abs.2 KartVO "die Einwilligung ... versagen, wenn die Maßnahme eine Gefährdung der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohles enthalten oder die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit des Betroffenen unbillig einschränken würde". § 9 Abs.5 KartVO schließlich bestimmte, daß die Beteiligten "gegen die Entscheidung des Vorsitzenden des KartG ... innerhalb einer Woche nach Zustellung die Entscheidung des KartG anrufen" konnten[1].

Der Vorsitzende des KartG, der nach § 9 Abs.2 KartVO zunächst im Sinne einer Verwaltungsbehörde tätig wurde, hatte es also in der Hand, innerhalb sehr weiter Grenzen "kartellpolitisch" tätig zu werden. Seine generalklauselartig formulierten Befugnisse kamen denen eines vom RWM unabhängigen "Kartellamtspräsidenten" gleich. Das KartG als Gericht trat nur dann in Tätigkeit, wenn es nach dem kartellamtsmäßigen Bescheid des Vorsitzenden innerhalb einer Woche von den Beteiligten angerufen wurde.

Um einen Vergleich mit den aus § 8 KartVO gewonnenen Ergebnissen zu ermöglichen, sollen zunächst diese Entscheidungen betrachtet werden. Da die Begriffe "Sperre" und "Nachteile von ähnlicher Bedeutung" bisher im deutschen Recht nicht definiert worden waren, mußte das KartG auch hier Pionierarbeit leisten. Unter "Sperren"verstand es den vollständigen Ausschluß vom Geschäftsverkehr, unter "Nachteilen von sperrähnlicher Bedeutung" die "Erschwerung" eines üblichen Geschäftsverkehrs[2]. Es erhielt sich damit einen großen Beur-

---

1) Die in § 9 KartVO enthaltenen Bestimmungen für die Landesregierungen können in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben.

2) Vgl. z.B. Entscheidung Nr.61 v. 8.8.1925, KR 1925, S.438.

teilungsspielraum und versuchte in den ersten Jahren, den Einzelfällen in einer sehr differenzierten Weise gerecht zu werden. Doch ergibt sich als Gesamtergebnis bis 1929, daß das KartG allgemein das "Sperrinstitut" bejahte und ebenso wie bei den Kündigungen nur durch die wirtschaftliche "Existenzvernichtung" des Gesperrten begrenzte[1]. In der Praxis ergab sich daraus eine kartellfördernde Tendenz.

So war also weder in der Frage der Kündigung nach § 8 noch der Sperre nach § 9 KartVO bis zum Jahre 1929 eine "Kartellpolitik" sichtbar geworden, die das KartG gegenüber der unaufhaltsam vordringenden Kartellbewegung zu einer abwehrenden oder auch nur wesentlich verzögernden Wirkung hätte kommen lassen.

Angesichts der relativ geringen Zahl von Entscheidungen ist nur schwer abzuschätzen, welchen Einfluß das Gericht auf die Kartellbewegung im ganzen gehabt hat. Die Urteilsstatistik kann deshalb nur ein oberflächliches Bild von der Tätigkeit des KartG vermitteln. Um zu einer zutreffenden Gesamtbeurteilung zu kommen, ist es notwendig, auf die Geschäftsstatistik zurückzugreifen. Nach den Bestimmungen der KartVO war der Vorsitzende des KartG jedoch nicht verpflichtet, Unterlagen über seine Maßnahmen zu veröffentlichen. Nur den politischen Auseinandersetzungen ist es zu verdanken, daß Kartellgerichtspräsident L u c a s Ende 1929 Auszüge aus der Geschäftsstatistik veröffentlichte und dem Reichstag zuleitete[2].

Diese Statistik gibt gegenüber der geringen Zahl der formell ergangenen Entscheidungen ein anderes Bild. Bis zum 30.6.1929 lagen zu § 8 KartVO 1150, zum § 9 KartVO 1073 Anträge vor.

---

1) Vgl. etwa Entscheidung Nr.111 v. 13.2.1929, KR 1929, S.220. In den Fragen des Gemeinwohls und der Gesamtwirtschaft ist es hingegen im Zusammenhang mit der Sperrproblematik zu einer grundsätzlichen Entscheidung gar nicht gekommen. Vgl. Schmidt,Karl-Heinz, Leitsätze der Rechtsprechung des KartG, München 1934, S.85. Vgl. auch: Nipperdey,Hans Carl, Wettbewerb und Existenzvernichtung, KR 30, H.3, S.127 ff.

2) Vgl. Reichstagsdrucksachen, (III.Wp) Bd 414, Nr.3060.

Dabei muß allerdings beachtet werden, daß auch mehrere Anträge zu einem Kartellstreitfall gestellt werden konnten. Eine Aufgliederung ist von L u c a s nicht vorgelegt worden. Die Statistik kann deshalb nicht in ähnlicher Weise interpretiert werden, wie es bei den Entscheidungen möglich war. Dennoch läßt sich ein Einblick in den großen Tätigkeitsumfang des KartG gewinnen, das nach diesen Zahlen in seiner "kartellamtlichen" Tätigkeit eine weit größere Ausstrahlung auf die Wirtschaft gehabt haben muß, als es die Entscheidungsstatistik vermuten ließe.

Bemerkenswert ist die hohe Zahl anderweitiger Erledigung von Kündigungsanträgen. Während das Gericht 73 aus formalen Gründen abwies, wurden 680 durch Zurücknahme seitens der Antragsteller und 83 durch Vergleich oder auf andere Art im vorgerichtlichen Raum verhandlungsweise geregelt.

Noch krasser ist der Unterschied von Geschäfts- und Entscheidungsstatistik bei den Sperren. Während im genannten Zeitraum durch Entscheidung nur 8 Sperren genehmigt und 13 versagt wurden[1], ergeben sich nach der Geschäftsstatistik 99 Genehmigungen und 913 Versagungen[2], so daß die "kartellamtliche" Tätigkeit des Gerichts in ihrer Bedeutung gegenüber der Spruchpraxis klar hervortritt.

Gemessen an der großen Zahl von Kartellen mit ihren zahlreichen offenen und verdeckten Konflikten ist das KartG auffallend wenig in Anspruch genommen worden[3], so daß fast von einer partiellen Blockierung des Gerichts gesprochen werden könnte. Die Ursachen dieser Blockierung sind unschwer zu erkennen. Es gab kein "Legalitätsprinzip", nach dem Kartellprozesse hätten eingeleitet werden können. Das KartG kannte

---

1) Errechnet nach Tisch, Cläre, Der wirtschaftliche Sinn der bisherigen Rechtsprechung des deutschen Kartellgerichts, Frankfurt 1934, S.67 ff.

2) Da sich jedoch darunter Anträge mit 60, 190 und 373 Antragsstellern befanden, dürfen diese Zahlen im Hinblick auf den Geschäftsumfang des KartG nicht überschätzt werden.

3) Vgl. auch den Bericht des KartG-Präsidenten an den Reichstag, RT-Drucksachen (III.Wp), Bd 414, Nr.3060.

keine Kläger und Beklagten, lediglich "Antragsberechtigte". Gerade bei der Antragstellung lag die entscheidende Ursache, warum das KartG nur in so geringem Umfange durch seine Rechtsprechung auf das Kartellwesen in Deutschland Einfluß nehmen konnte. In den Fällen der §§ 4-7, 10, 17 und 20 KartVO konnte das Gericht, bzw. sein Vorsitzender, nur auf Antrag des Reichswirtschaftsministers[1] tätig werden. Da der Minister jedoch nur in begrenztem Umfange solche Anträge stellte, mußte das Gericht im Bereich dieser Bestimmungen weitgehend untätig bleiben. Auch bei den §§ 8 und 9 KartVO zeigte sich auf einer anderen Ebene eine ähnliche Erscheinung. Wo sich kein Antragsteller fand, gab es auch keinen Richter. Gerade die starken Kartelle waren es, die auf vielerlei Weise zu verhindern wußten, daß Kündigungsstreitsachen an das Gericht herankamen. So findet sich in den Entscheidungen des KartG eine große Zahl unbedeutenderer und ihrer inneren Struktur nach nicht sehr gefestigter Kartelle. Die "Großen" kamen nur in einigen wenigen Ausnahmefällen vor das Gericht[2]. Auch ein Verfahren nach § 9 KartVO konnte nur dann in Gang gebracht werden, wenn ein "Gesperrter" sich bereit fand, das Risiko eines Prozesses auf sich zu nehmen.

Es kann also in der Konstruktion der KartVO bei der Antragstellung eine Filterwirkung festgestellt werden, die in der Verbindung von Rechtsnormen und Wirtschaftswirklichkeit dazu führte, daß sich das KartG nur mit einem kleinen Ausschnitt der großen Zahl von latenten und offenen Kartellkonflikten zu beschäftigen hatte. Wenn man bei Abfassung der Verordnung gedacht haben mochte, dem Reichswirtschaftsminister einerseits, den Kartellmitgliedern andererseits eine Art staatsanwaltliche Ersatzfunktion zuzuweisen, dann konnte das nur so zur Auswirkung kommen, daß durch Kartellprozesse die

---

1) Die Befugnisse des Reichsernährungsministers sowie der Landesregierungen können hier außer Betracht bleiben.

2) Eine solche Ausnahme bildete die bekannte "Eisenentscheidung" des KartG v. 17.2.1927. Vgl. dazu Vogelstein, Theodor, KartG und Wirtschaftspolitik, Volkswirt 1927, H.27, S.830 ff. und den Wortlaut des Urteils in: KR 1927, H.4, S.268.

Schwachen schwächer, durch ihre organisatorische Abschirmung die Starken jedoch stärker gemacht worden waren. Die partielle Blockierung des KartG war aber nicht nur dadurch, sondern auch durch Richterspruch herbeigeführt worden. Schon sehr früh und dann in ständiger Rechtsprechung hat das Gericht die Auffassung vertreten,

> "daß die fristlose Kündigung eines Kartellvertrages erst dann als zulässig erachtet werden kann, wenn das kündigende Mitglied zuvor vergeblich versucht hat, auf einem, im Kartellvertrage vorgesehenen, ihm zumutbaren Weg eine Abhilfe herbeizuführen, gegebenenfalls die zwischen ihm und dem Kartell bestehenden Meinungsverschiedenheiten durch Anrufung des etwa in der Satzung vorgesehenen Schiedsgerichts auszutragen"[1].

Das KartG hat dadurch eine große Zahl potentieller Antragsteller abgedrängt und in den Bereich informeller Streitbeilegung oder satzungsmäßiger Schiedsgerichtsverfahren verwiesen, in dem sich der einzelne Unternehmer unter den damaligen Verhältnissen nur schwer Gehör verschaffen konnte. Der Grund dafür ist wohl nicht so sehr in der allgemeinen "kartellpolitischen" Haltung und auch nicht in der arbeitsmäßigen Überlastung des Gerichtes zu suchen, sondern scheint mehr in der Unsicherheit gegenüber den neu aufgeworfenen wirtschaftsrechtlichen Problemen zu wurzeln. Das KartG beschränkte sich daher darauf, nur die extremeren, mit anderen Mitteln nicht lösbaren Fälle im Sinne der Friedensbewahrung zu entscheiden[2].

---

1) Vgl. Klinger,Hans, Die Rechtsprechung des Kartellgerichts, Berlin 1930, S.19.

2) Vgl. dazu den instruktiven Vortrag des Reichswirtschaftsgerichtsrats Wiedersum, Die Sperr-Rechtsprechung des Kartellgerichts, Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.7: "In diesen sechs Jahren ist kaum ein Tag vergangen, an dem nicht während der täglich stattfindenden Besprechungen ... der Vortrag mit der Bemerkung eingeleitet wurde: da haben wir schon wieder eine neue Rechtsfrage. Also fast jeden Tag mußten wir unsere Grundsätze, die wir aufgestellt hatten, wieder neu nachprüfen... So ergab sich ... eine gewisse ... 'Vorsicht', neue Grundsätze aufzustellen. Wir gingen zur Anberaumung von Vorterminen über, wir luden die widerstreitenden Parteien zu uns und versuchten, den Wirtschaftsfrieden auf gütlichem Wege wiederherzustellen. Wir machten also etwas, was auch die Kartelleinigungsstelle

Nicht nur beim RWM, sondern auch beim KartG bestand also die deutlich erkennbare Neigung, den von der KartVO vorgesehenen Entscheidungen auszuweichen. Das gerichtliche Verfahren wurde den extremen Fällen vorbehalten, im übrigen aber versucht, unter Benutzung des "Druckmittels Kartellprozeß" auf dem Verhandlungswege Einigungen zu erzielen und erkennbare Mißstände abzustellen. Dieses Ausweichen des KartG kann unter den Gesichtspunkten des parlamentarischen Regierungssystems nicht nur negativ beurteilt werden. Es war der Versuch, sich die Konflikte, die sich politisch lösen ließen, nach Möglichkeit fernzuhalten[1]. Es hätte sonst die Gefahr bestanden, daß das KartG zum allmächtigen "Reichswirtschaftsamt" geworden wäre. Ein "Schatten-RWM" hätte entstehen können, durch das die ohnehin komplizierte Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik zusätzlich belastet worden wäre. Das Vorgehen des KartG hatte also auch die Folge, das justizförmige Verfahren in seinem Wert und seiner Bedeutung zu erhalten und dem politischen Tageskampf zu ent-

---

beim Reichsverband mit so großem Erfolge früher gemacht hat und jetzt noch macht. Wir folgten den Spuren der Kartelleinigungsstelle. So nahm naturgemäß die Zahl der Entscheidungen ab. Unser Wirken als "Gütestelle" wurde uns von den unmittelbar Beteiligten zwar oftmals aufrichtig gedankt, die große Öffentlichkeit sah aber daran vielfach weiter nichts als Angst vor der Entscheidung, und sie ließ ihren Ruf "Rechtsunsicherheit" nur um so lauter erschallen".

1) Vgl. dazu Lucas: "Es bedarf nicht der Darlegung..., daß vor allem der feste Punkt der Weltanschauung gefunden sein muß, an dem der Hebel zur Lösung der Kartellfrage angesetzt werden kann. Die Weltanschauung bestimmt die Wirtschaftsgesinnung und die Wirtschaftsgesinnung schlägt sich in der Rechtsordnung nieder. Ehe daher feststeht, von welcher Weltanschauung die Gesetzgebung getragen worden ist, oder wird, ehe Klarheit darüber besteht, ob die Wirtschaft im Geiste des Individualismus oder des Sozialismus, des Kapitalismus oder des Kollektivismus, der Freiheit oder der Gebundenheit geordnet ... werden soll, muß jeder Versuch, eine Einzelfrage der Wirtschaftspolitik herauszugreifen, um sie zum Gegenstand einer sondergesetzlichen Regelung zu machen, an sich als unfruchtbar erscheinen ... Hat der Gesetzgeber das Ziel zu setzen, so (hat)... der Jurist die Mittel nachzuweisen, diese Wege mit den Mitteln rechtlicher Ordnung gegen Störung zu schützen und die Erreichung des Zieles zu sichern." Lucas, Georg, Zur Reform der Kartellgesetzgebung, KR 1926, H.7/8, S.364 f.

ziehen. Das Gericht hielt sich in seiner Spruchpraxis aus den wirtschaftlichen und politischen Implikationen des sich zunehmend verfestigenden Kartellsystems heraus, übernahm aber auch im vorgerichtlichen Raum die ihm zugewiesenen Aufgaben eines "Kartellamts". Es war jedoch ein "Kartellamt" mit besonderer Autorität, das aufgrund eigener Machtvollkommenheit seine "behördlichen" Maßnahmen zum großen Teil übergangslos in ein förmliches Gerichtsverfahren transformieren konnte. Dadurch, daß es als Gericht zwar dem RWM unterstellt, nicht aber an seine Weisungen gebunden war, hätte es theoretisch eine selbständige "Wirtschaftspolitik" treiben können. Die Antragsbefugnisse des RWM sowie das Fehlen eines eigenen Verwaltungsapparats machten es jedoch vom Ministerium stark abhängig. Ähnlich wie RWM und RDI waren auch KartG und RWM auf eine enge "Zusammenarbeit" angewiesen. Beide standen in einem wechselseitigen Über- und Unterordnungsverhältnis. Sie waren so stark verflochten, daß sie kaum unabhängig voneinander handeln und eine kontinuierliche Koordination ihrer Maßnahmen nicht entbehren konnten.

Das KartG wurde so zum Bindeglied zwischen RDI und RWM. Dadurch, daß seine Entscheidungen und seine Verhandlungstätigkeit Funktionen, die auch das RWM hätte ausüben können, mit übernahmen, bzw. ersetzten, erleichterte es die "Zurückhaltung" des Ministeriums in der Kartellpolitik und damit zugleich auch dessen "Zusammenarbeit" mit dem Reichsverband. Die Entscheidungsfähigkeit des KartG setzte darüber hinaus Maßstäbe für die Kartellaufsicht, die RWM und RDI in ihrem Verhalten aufeinander einstimmten und ihnen vor Angriffen in der Öffentlichkeit "Rückendeckung" gaben. Das KartG war damit im Grunde Zentrum und ruhender Pol der damaligen Kartellpolitik.

Die Aufteilung der Aufsichtsfunktionen auf gleichsam drei "Kartellämter", RWM, KartG und RDI, wurde den verschiedenen Interessenlagen von Exekutive, Judikative und Verbänden in besonders flexibler Weise gerecht. Sie trug aber auch zur Lähmung des Kontrollverfahrens bei und bewirkte, daß sich die Kartellentwicklung zwar in rechtlich geordneteren Bah-

nen, im ganzen jedoch ungestört vollziehen konnte. Die faktisch in der "Zusammenarbeit" eingetretene, weitgehende Aufhebung der "Gewaltenteilung" zeigte im Grunde schon Ansätze einer partiellen Überwindung des parlamentarischen Regierungssystems.

Die Kartellstelle des Reichsverbands der deutschen Industrie und das Schiedsgerichtswesen

Die Beurteilung der Auswirkungen der Kartellaufsicht in der Weimarer Republik ist aus der Rückschau deshalb besonders erschwert, weil durch das Schiedsgerichtswesen ein breiter Raum von Konfliktregelungen abgedeckt wurde, der sich den erhaltenen Quellen nach fast ganz der historischen Forschung entzieht. Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, wie sehr die damalige Kartellaufsicht durch ihre Ausrichtung auf das Verhandlungs- gegenüber dem Anordnungsprinzip bestimmt war. Ohne eine systematische Erforschung des schiedsgerichtlichen Bereiches kann deshalb eine Gesamtbeurteilung der damaligen Kartellaufsicht nur unter großen Vorbehalten erfolgen.

Die Nichtöffentlichkeit der Verfahren der zahlreichen, vielfältig strukturierten Schiedsstellen bewirkte, daß auch die Wissenschaftler unter den "Kartellsachverständigen" der damaligen Zeit diese Problematik weitgehend vernachlässigt haben. Die Tageszeitungen beschränkten sich, soweit sie zu diesem die Leserschaft weniger interessierenden Thema überhaupt Stellung nahmen, mehr auf Vermutungen. So kann nur aus einzelnen Quellenhinweisen geschlossen werden, daß das Schiedsgerichtswesen zwar einen Fluchtweg der unaufhaltsam fortschreitenden Verbandsentwicklung vor hemmender staatlicher Aufsicht bedeutete[1], aber auch ein wirksames, kaum zu ersetzendes Konfliktregelungsverfahren darstellte.

Wenn auch zur Struktur des Kartellschiedsgerichtswesens kaum noch allgemeine Aussagen gemacht werden können, dürfte doch feststehen, daß auf der Ebene unterhalb der Spitzenverbände die Organisation nach Vorsitzenden, Beisitzern und Sachverständigen überwiegend so gestaltet war, daß das Kar-

1) Wiederholt sprach die KS die Bitte aus, "mit Beschwerden... möglichst nicht Behörden und Gerichte in Anspruch zu nehmen, sondern die Streitsachen im eigenen Hause auf friedlichem Wege... zu erledigen". Ber. KS, Nr.31, Febr. 1928, S.2.

tell gegenüber dem Einzelunternehmen im Vorteil war[1]. Doch gab es andererseits gleichsam als Überbau auf dem Niveau der Reichsverbände "Einigungsstellen", denen eine sachliche, um Gerechtigkeit und Ausgleich bemühte Funktion nicht abgesprochen werden kann. Hier liegen auch durch die Veröffentlichung der Verfahrensordnungen klarere Unterlagen für eine Beurteilung vor.

Es gab damals auf höchster Ebene in der Wirtschaft vier solcher mit kartellschiedsgerichtlichen Fragen beschäftigte Stellen, die versuchten, die Gesamtheit möglicher Streitfälle im Bereich der Spitzenverbände zu erfassen. Im Gegensatz zu manchen in der Sozialpolitik üblichen Verfahren[2] wurden zwar autoritäre Lösungen auf der Grundlage staatlichen Eingreifens mit Zwangscharakter als ultima ratio vermieden. Doch war die "Zusammenarbeit" mit dem RWM ausdrücklich einbezogen[3]. Auch dadurch wird deutlich, daß die Kartellwirtschaft der damaligen Zeit nicht nur aus einem Antagonismus gegenüber dem Staat heraus zu verstehen ist.

Zwei dieser Einigungsstellen waren nur für den Bereich des RDI errichtet. Die Aufgabe der ersten wurde bei der KS wahrgenommen und bezog sich auf Konfliktfälle zwischen Industriekartellen. Die zweite, als "Einigungsausschuß" bezeichnet, durchbrach in ihrer Aufgabenstellung die einem Spitzenverband

---

1) Vgl. Hecht,Wendelin, wiss. Sekretär der Kartellarbeitsgruppe der Enquete, Vernehmungen, S.142. Landauer,Carl, Zunftsjustiz, Volkswirt 1930, H.32, S.1078: "...das völlige Versagen des individuellen Freiheitsschutzes kommt der Öffentlichkeit nur deshalb nicht zum Bewußtsein,weil sich der Vorgang in einer Rechtsform abspielt, die man als harmlos zu betrachten gewohnt ist ... Kartellschiedsgerichte sind Zunftsgerichtsbarkeit mit Zunftsideologie. Das ist ja in den meisten Fällen auch durch die personale Zusammensetzung gesichert". Ebenso kritisch: Neumann, Franz, Der Entwurf eines Kartell- und Monopolgesetzes, in: Die Arbeit 1930, H.12, S.781.

2) Vgl. dazu Preller,Ludwig, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, vor allem S.310 ff., 387 ff.

3) Vgl. auch zum folgenden die Verfahrensordnungen, Ber. KS, Nr.17, Juni 1924, S.1 ff. und Ber. KS Nr.14, März 1924, S.1.

gesetzten Grenzen. Sie erfaßte die ganze "untere" Ebene von möglichen Streitigkeiten zwischen Industriekartellen und Einzelfirmen, sowie auch "zwischen Industriefirmen untereinander", so daß beide Einigungsstellen des RDI zusammen eine Allzuständigkeit für Schiedssachen innerhalb der Industrie begründeten. Sie überlagerten damit die einzelnen Verbandsschiedsgerichte und konnten durch ihre größere Objektivität und Erfahrung, sowie auch durch die guten Beziehungen zum RWM eine ausgleichende Funktion zwischen Staats- und Kartellinteressen wahrnehmen. Die konfliktdämpfende "Pufferwirkung", die allgemein in der Kartellpolitik des RDI zum Ausdruck kam, fand in seinen Schiedsgerichtsordnungen auch einen institutionellen Niederschlag[1].

Das dritte Schiedsgericht, als "Kartelleinigungsstelle" bezeichnet, war zur Regelung von Streitigkeiten zwischen Industrie, Groß- und Einzelhandel bestimmt. Hier konnte der RDI, da die Verfahrensordnung durch Verhandlungen der drei Spitzenverbände zustande gekommen war, kein Übergewicht geltend machen. Auch das vierte Schiedsgericht, die "Genossenschaftliche Einigungsstelle"[2], die zwischen dem Deutschen Genossen-

---

1) "Die überwiegende Mehrzahl" der Beschwerden entfiel auf die beiden Einigungsstellen des RDI und betraf Streitigkeiten innerhalb der Industrie. Ber. KS, Nr.31, Febr.1928, S.2.

2) Die "Genossenschaftliche Einigungsstelle" gab ein Beispiel, daß auch Schiedsgerichte nicht Fragen lösen konnten, denen Gesetzgeber und Exekutive ausgewichen waren. Hier sprengte das Problem der direkten Belieferung der Einzelhandelsgenossenschaften unter Umgehung des Großhandels die Einigungsstelle. Seit 1927 wurde sie kaum noch in Anspruch genommen. Vgl. Lammers,Clemens, Vernehmungen, S.133. Einigungsstellen waren im Grunde "vorwiegend (für) Schlichtung von Streitigkeiten (da), bei denen es sich um Feststellung von Tatsachen (handelte), die sich aus den Verträgen ergeben". Lammers,Clemens, Vernehmungen, S.163. Dazu auch Bästlein, Vorstandsmitglied und Geschäftsführer des Zentralverbands deutscher Konsumvereine: "Wir hatten in den vergangenen Jahren eine große Anzahl von Streitfällen, in denen Kartelle die Konsumvereine nicht beliefern wollten. In den Schlichtungsverfahren war die Lage jedesmal die, daß Handel und Industrie geschlossen gegen unsere Belieferung stimmten und daß es erst langwieriger Nachverhandlungen beim RWM und eines

schaftsverband, dem Reichsverband Deutscher Konsumvereine, dem Zentralverband Deutscher Konsumvereine, dem Zentralverband des Deutschen Großhandels und dem RDI für Konfliktfälle, an denen Genossenschaften beteiligt waren, errichtet worden war, weist eine streng paritätische Verfahrensordnung auf, die dem RDI und den von ihm vertretenen Kartellen keine besonderen Vorteile sicherte.

Im Gegensatz zu den Kartellschiedsgerichten i. e. S., deren Beschlüsse in aller Regel bindend gewesen sein werden[1], war das hervorstehende Kennzeichen dieser Einigungsstellen der Spitzenverbände der Charakter der Freiwilligkeit und des "Einvernehmens" unter den Parteien[2]. Sowohl die Bestellung der Vorsitzenden, wie auch der Beisitzer war so geregelt, daß keine Partei majorisiert werden konnte. Mißlang die Einigung, so waren die Beteiligten frei, entweder das RWM einzuschalten, den Rechtsweg in Anspruch zu nehmen, oder aber ihre eigenen Kartellschiedsgerichte anzugehen. Trotz dieses Charakters der Unverbindlichkeit scheinen die Einigungsstellen nicht untätig und auch nicht nutzlos gewesen

---

entsprechenden Drucks von dieser Stelle bedurfte, um die schlimmsten Benachteiligungen unserer Organisationen abzuwenden. Die genossenschaftliche Schlichtungsstelle hat ...in jedem Fall versagt und das Verfahren nur unnötig verzögert". Vernehmungen, S.204. Ebenso Zeitlin,Leon, Vorstandsmitglied des Reichsverbands des deutschen Groß- und Überseehandels, Vernehmungen, S.292.

1) S. dazu Landauer,Carl, Zunftsjustiz, in: Volkswirt, 1930, H.32, S.1077 f.: "Die Bestimmungen, die ein gewisses Maß von Rechtssicherheit auch im Schiedsvertrag von vornherein gewährleisten sollen, sind vielmehr äußerst dürftig. Die Klage auf Aufhebung eines Schiedsspruches vor den ordentlichen Gerichten ist sehr erschwert, das Nachprüfungsrecht der ordentlichen Gerichte vor der Erklärung der Vollstreckbarkeit eines Schiedsspruchs ist im wesentlichen auf die formale Kontrolle beschränkt, ob überhaupt ein rechtsgültiger Schiedsspruch vorliegt".

2) Vgl. zum Folgenden die Verfahrensordnungen in: Ber. KS, Nr.17, Juni 1924, S.1 ff.

zu sein[1]. Die Autorität der Spitzenverbände, der größere Überblick und die umfassendere Erfahrung ihrer Funktionäre und auch möglicherweise die Befürchtung der Parteien, mit einer Inanspruchnahme anderer Verfahren das größere Übel zu wählen, trugen dazu bei, daß die Einigungsstellen trotz ihres Verzichts auf Zwangsmittel eine größere Zahl von Konflikten mit positivem Ergebnis abwickeln konnten. Häufig traten sie schon allein deshalb in Funktion, weil das RWM oder KartG ihnen "Fälle" zuwiesen, die sie selbst nicht entscheiden konnten oder wollten. Wenn also einerseits kritisiert werden kann, daß RWM und KartG ihre gesetzlich vorgesehenen Funktionen weitgehend auf die Wirtschaft redelegierten[2], dann muß andererseits auch die Tatsache gesehen werden, daß die Beschwerden damit nicht nur der Willkür der "unteren Kartellschiedsgerichte", sondern auch den durchaus auf Objektivität bedachten Verfahren der Einigungsstellen der Spitzenverbände überwiesen wurden[3]. Die "halböffentliche" Stellung des RDI trug mit dazu bei, daß sich auf dem Gebiet der Schiedsgerichtsbarkeit keine klare Antinomie 'Kartellinteresse - Staatsinteresse' entwickeln konnte. Das führte dazu, daß ein bisher weitgehend der Willkür einzelner Kartelle ausgesetzter Bereich rechtlich geordnet und in die auf Ausgleich eingestellte "Aufsicht" des RDI einbe-

---

1) Metzner vor dem Enquete-Ausschuß: "...die meisten Beschwerden ließen sich durch Schriftwechsel oder gelegentliche Aussprachen mit den Beteiligten klären. Bedeutsame Beschwerden, die zu kontradiktorischen Einigungsverhandlungen führten, traten nur in 70 Fällen auf und sind meines Wissens zum größten Teil zur Befriedigung beider Teile gelöst worden". Vernehmungen, S.242.

2) So der Schlußbericht der Kartellenquete, (zit.Schlußbericht) S.55. Ebenso Herle, Neue Beiträge, S.15 und Frowein, in: Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.25.

3) Vom 20.11.1923 bis 19.11.1927 wurden 35 Beschwerdefälle offiziell vom RWM an die KS überwiesen. Ber. KS, Nr.31, Febr. 1928, S.2. Die Zahl auf diesem Wege informell behobener Beschwerden dürfte jedoch noch höher anzusetzen sein.

zogen wurde[1]. Diese "Aufsicht" hatte aber auch zur Folge, daß häufig nur Symptome behandelt wurden. Die Vermutung scheint nicht unbegründet, daß ein klares Hervortreten der Mißstände und Konflikte im Kartellschiedsgerichtswesen ohne die Dämpfungsfunktion des RDI eher den Anstoß zu einer Neuordnung der Kartellaufsicht hätte geben können, als die selbständigen Teilreformen des Reichsverbands in seinem Zuständigkeitsgebiet, die zwar für den Augenblick Besserung versprachen, jedoch auf die Dauer das ganze Ausmaß der Schwierigkeiten vor der Öffentlichkeit verbargen.

---

1) Vgl. die instruktive Statistik Metzners für den Zeitraum vom 20.10.1923-19.11.1928, in: Vernehmungen, S.242:

Insgesamt: 1141 Beschwerden

1924:	34 %	
1925:	21 %	
1926:	17 %	
1927:	12 %	
1928:	16 %	
davon:	75 %	Industrie
	20 %	Handel
	5 %	Genossenschaft

Es entfielen auf:	Preise:	35 %
	Geschäftsbedingungen:	49 %
	sperrähnliche Maßnahmen:	2 %
	sonstige Kartellmaßnahmen:	14 %

Diese Statistik enthält Beschwerdesachen, nicht die (höhere) Zahl der Beschwerdeführer. Vgl. auch Ber.KS, Nr.31, Febr. 1928, S.1.

DIE "ZUSAMMENARBEIT" IN DER FRAGE DER KARTELLREFORM

Das Reichswirtschaftsministerium

Das Vorgehen in der Frage der Kartellreform, die vom RWM in den "Normaljahren" der Republik immer wieder versprochen[1], aber niemals durchgeführt wurde, spiegelte in noch stärkerem Maße als die Kartellaufsicht die Hintergründe der damaligen Lähmungserscheinungen bei den staatlichen Institutionen wider. Zwar gelang es dem Reichswirtschaftsminister, durch eine hinhaltende Politik das Kräftespiel der verschiedenen Interessen äußerlich im Gleichgewicht zu halten und größere Konflikte zu vermeiden, doch führte diese Inaktivität gegenüber einem offenbar notwendigen Forschungs- und Entwicklungsprozeß dazu, daß sich schließlich seit Anfang der Dreißiger Jahre ein um so plötzlicherer Umbruch vollzog. Für eine kontinuierliche Entwicklung waren nicht rechtzeitig die Voraussetzungen geschaffen worden. Die wiederholte Berufung auf die Enquete kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß das RWM in einem allzu statischen Denken die großen Wandlungen des Wirtschaftssystems nicht theoretisch verarbeitet hatte. Die Nachwirkungen des Wirtschaftsliberalismus, dessen Schlagworte vom "freien Spiel der Kräfte" oder der "Hilfe zur Selbsthilfe"[2] als Maßstäbe in der staatlichen Wirtschaftspolitik Gültigkeit hatten, hemmten die zunehmend dringender werdende Neuorientierung. Wenn der Reichswirtschaftsminister immer wieder im Reichstag versprach, nunmehr bald an die Kartellreform herangehen zu wollen, dann kann das nicht unbedingt als bloße Taktik und als unglaub-

1) Für die Jahre 1926-1928 vgl. die Reichstagsrede Curtius' v. 1.12.1927, Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 394, S.11752 f.

2) Das war auch die Zielsetzung Curtius', vgl. Curtius, Sechs Jahre, S.21, 73.

würdig abgetan werden. Daß eine Kartellreform kommen würde, erschien den zeitgenössischen Berichten nach bis in die Reihen des RDI als feste Tatsache. Nur über die Frage der Durchführung schien man sich damals im Ministerium wenig Gedanken zu machen. Der entscheidende Grund wird darin zu suchen sein, daß man von der Enquete gleichsam eine "Offenbarung" objektiver Sachzusammenhänge erwartete[1]. Die gläubige Überbewertung der "Fachleute" in Wissenschaft und Praxis führte dazu, daß die Frage der Kartellreform als ein Problem des praktischen politischen Kampfes um die Festlegung und Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele vernachlässigt wurde. So stand das RWM im Jahre 1930, als eine veränderte Regierungskoalition und die Zwänge der Weltwirtschaftskrise die Überwindung des status quo in der Kartellfrage nicht nur möglich, sondern sogar notwendig machten, unvorbereitet vor dieser Aufgabe. Die Verwaltungsaufgabe der Behörde war gegenüber ihren gestaltenden Funktionen zu stark betont worden. Es fehlte die Bereitschaft, eine Änderung der kartellpolitischen Konstellation für möglich zu halten und Reformpläne selbst dann zu prüfen und zu verarbeiten, wenn die aktuelle politische Situation ihre Durchführung noch nicht möglich machte. Die Formulierungen der Kartellnotverordnung vom 26.7.1930 lassen nicht erkennen, daß wesentliche Vorarbeiten geleistet worden wären[2]. Gerade in der Auseinandersetzung mit der Kartellreform hätte das Ministerium die Möglichkeit gehabt, im Austausch mit den widerstreitenden politischen und wirtschaftlichen Interessen einen eigenen Standpunkt zu entwickeln. Indem es auf die "objektiven Maßstäbe" von "Sachverständigen" baute, entzog es sich einer wesentlichen staatlichen Aufgabe und trug dazu bei, daß die Reichsregierung seit der Weltwirtschaftskrise planloser, schärfer und nachhaltiger eingreifen mußte, als es bei einer

---

1) Vgl. dazu Curtius' RT-Rede v. 1.12.1927, Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 394, S.11752.

2) RGBl I, S.311 f.

rechtzeitigen, gründlichen Behandlung der Frage notwendig gewesen wäre[1].

1) Pessimistisch schon 1929 der ehemalige Staatssekretär des RWM, Julius Hirsch, vor dem Enquete-Ausschuß: "Bei der größten Vorsicht ... ob es richtig sei, einen Eingriff vorzunehmen, drängt doch die Entwicklung stets zu neuen Eingriffen: Das geschieht, gleichviel welche Partei gerade den Minister stellt. Eingriffe erfolgen immer häufiger... Ich komme zu dem Ergebnis, daß etwa noch die Hälfte der Preisbildung frei sein mag. Und dieser gebundene Teil der Preisfestsetzung weitet sich offensichtlich aus". Vernehmungen, S.305.

Der Reichsverband der deutschen Industrie

Die Reform der KartVO

Die Haltung des RDI zur Kartellreform war in ähnlicher Weise wie die des RWM von einem Kompromißdenken beherrscht, das eine Vielzahl interdependenter Faktoren nur mühsam zu einem Ausgleich bringen konnte. Es war nicht nur schwierig, die große Spannweite kartellpolitischer Auffassungen innerhalb der Industrie zu einer einheitlichen Haltung zu verarbeiten, auch die "halböffentliche" Stellung des RDI im Kräftefeld von Reichsregierung, Parteiensystem und Gerichten machte Anpassungsmaßnahmen notwendig, die die Handlungsfreiheit des Reichsverbandes wesentlich beschneiden mußten[1].

Es stellt sich deshalb die Frage, **bis zu welchen** Grenzen ein **Konsens innerhalb des RDI** herstellbar war, der nach außen mit Glaubwürdigkeit vertreten werden konnte. Aus den wenigen dazu erhaltenen Quellen geht deutlich hervor, daß dieser Konsens auf kartellpolitischem Gebiet nur in einer ganz bestimmten Richtung möglich war. Weder eine Reformpolitik, die eine stärkere Einbeziehung des Staates impliziert und auf vermehrter Zwangskartellbasis die Anpassungs-, aber auch die Existenzprobleme der Industrie behördlich gelöst hätte, wurde damals von der überwiegenden Zahl der Industriellen schon als wünschenswert und durchführbar angesehen[2]. Noch fanden eine Verstärkung der gerichtlichen Kontrolle oder auch die Konzeption eines vom RWM unabhängigen Kartellamts eine auch nur theoretische Zustimmung. "Kar-

---

1) "Der RDI ist in keiner leichten Lage, wenn er ein Reformprogramm entwerfen will. Denn ein solches Programm setzt Interesseneinheit voraus, wenn es über Allgemeinstes hinausgehen will. Diese Interesseneinheit ist im Reichsverband nicht gegeben." Stolper,Gustav, Das Reformprogramm der Industrie, Volkswirt 1929, H.10, S.299.

2) Vgl. dazu die Vernehmungen der "Kartellpraktiker" vor dem Enquete-Ausschuß, die ohne Ausnahme RDI-Mitglieder waren. Vernehmungen, S.105 ff.

tellreform" bedeutete daher für die Industrie zunächst einmal Abwehr jeglicher Verschärfung der bestehenden Rechtslage wie auch einer grundsätzlichen Änderung der eingespielten kooperativen Verhaltensweisen zwischen RDI, RWM und KartG[1].

Umso schwieriger war es aber, auch im Positiven eine einheitliche Linie des Vorgehens zu finden. Die Textilindustrie hatte immer wieder versucht, aus der Kartellaufsicht herausgenommen zu werden und sich damit eine Sonderstellung zu sichern[2]. Die für die Gesamtwirtschaft entscheidenden Bereiche von Kohle und Kali unterstanden nicht der KartVO, und ihre führenden Industriellen wünschten nicht, in deren Aufsichtssystem einbezogen zu werden[3]. In der weiterverarbeitenden Industrie, deren Güter weniger homogen und damit schwerer kartellierbar waren und die auch die Auflagen der großen Rohstoffkartelle immer wieder als drückend und vor allem exporterschwerend empfand, gab es starke Spannungen mit der Schwerindustrie[4]. Bezieht man darüber hinaus auch

---

1) Erst in der Weltwirtschaftskrise brachen die Gegensätze im RDI offen auf und zeigten, daß seine Kartellpolitik auch in den Zwanziger Jahren schon in der Spannung von den noch am Wirtschaftsliberalismus festhaltenden und den sich schon der Zwangskartellierung zuwendenden Industriellen gestanden hatte. Vgl. dazu den Artikel "Freie Konkurrenz - freiwillige Kartelle - Zwangskartelle" in: Ber. KS Nr.41, Dez. 1932, S.1, dessen Überschrift im Grunde die drei Möglichkeiten der "Marktwirtschaft", der "Verbandswirtschaft" und der "Planwirtschaft" anklingen ließ.

2) Diese Versuche konnten von der KS Anfang des Jahres 1929 durch eine Umfrage unter den Kartellen abgewehrt werden. S 229/f. 46; Gesch.Mitt. v. 7.3.1929, Nr.5.

3) Vgl. Aussage Herbig vor dem Enquete-Ausschuß, Vernehmungen, S.110.

4) Vgl. Köln.Zeitung v. 29.3.1924: "Gewisse Gegensätze zwischen der Roh- und Halbstoffindustrie auf der einen, der Fertigindustrie auf der andern Seite ... sind ... niemals ganz verschwunden, hatten sich sogar ... in der Zeit der großen Konzentrationsbewegung eher wieder etwas verschärft. Es war soweit gekommen, daß gern von einer Krise im Reichsverband gesprochen wurde, die über kurz oder lang zu einer Lösung drängen müßte". Ebenso das Rundschreiben des RDI v. 12.6.1928, St fasc. RDI 1928,o.lfd. Nr.: "Im Anschluß an die programmatischen Erklärungen des

die Tatsache ein, daß die damalige Kartellaufsicht weitgehend Mittelstandsaufsicht war und daß zwischen den kleineren Industrieunternehmen und den großen Konzernen ohnehin starke Interessendivergenzen bestanden, dann wird deutlich, daß der RDI bei der Formulierung seiner Kartellpolitik nur sehr behutsam vorgehen konnte, wenn er nicht starke Integrationsprobleme in seinen eigenen Reihen schaffen wollte[1].

Für die konkrete Ausformung der Kartellpolitik hatte der Reichsverband mehrere Ansatzpunkte. Einmal konnte er versuchen, ohne eine Verschiebung des kartellaufsichtsmäßigen status quo zwischen den "Großen" und den "Kleinen" generell eine Lockerung der gerichtlichen und behördlichen Kartellaufsicht zu erzwingen. Eine solche "Los-von-der-KartVO-Bewegung" hätte aber den Nachteil gehabt, daß sie starke politische Rückwirkungen in Parteiensystem und Öffentlichkeit hervorgerufen hätte. Es war damals nicht ohne weiteres möglich, solche Verschiebungen des kartellpolitischen Gleichgewichts ohne stärkere Gegenwirkungen erfolgreich einzuleiten. Die Öffentlichkeit war durch Nachkriegs- und Inflationsereignisse auf diesem Gebiet zu sehr sensibilisiert worden, als daß

---

neuen Kabinetts ist uns aus Mitgliederkreisen wiederholt die Anregung gegeben worden, daß in den grundsätzlichen Fragen unserer Wirtschaftspolitik die leitenden Herren der einzelnen Industrien und die Geschäftsführer der uns angeschlossenen Verbände möglichst eine einheitliche Linie einhalten möchten. Die Geschäftsführung des Reichsverbands ist sich bewußt, daß es bei der außerordentlichen Verschiedenheit der im Reichsverband zusammengeschlossenen Industrien und beiden natürlichen Interessengegensätzen der einzelnen Produktionsstufen nicht möglich ist, sich hierbei auf Einzelheiten festzulegen. Sie verschließt sich nicht der Tatsache, daß bei der Verflechtung der industriellen Belange ... die Beurteilung der Gesamttendenz der Wirtschaftsentwicklung Deutschlands verschieden ausfallen wird. Trotzdem dürfte es möglich sein, gewisse Richtlinien herauszustellen". In den (folgenden) "Richtlinien" wurde das Kartellproblem nicht erwähnt.

1) Vgl. dazu Stolper, Gustav, Das Reformprogramm der Industrie, Volkswirt, 4.Jg.1929, H.10, S.299.

auf der Basis bloßer "Kartellmacht" ein Wandel hätte geschaffen werden können[1].

Anders sah es jedoch auf dem Gebiet der rechtlichen Konstruktion der KartVO und ihrer institutionellen Auswirkungen im Bereich von RWM, KartG und RDI aus. Hier zeigten sich, gemessen an den überkommenen rechtstaatlichen Grundsätzen, solche Mängel, daß sie für Kritik weit über den RDI hinaus zahlreiche Ansatzpunkte boten.

Die kühne Konstruktion der KartVO, die sich in ihrer unbekümmerten Zusammenfassung sehr heterogener aufsichtsrechtlicher Elemente in starken Gegensatz zu den Anschauungen der Zeit setzte, hatte von vornherein auf einer politisch unsicheren Grundlage gestanden. Dem RDI bot sich dadurch die Möglichkeit, als Verteidiger des Rechtstaates und elementarer parlamentarisch-demokratischer Prinzipien eine Verordnung aus den Angeln zu heben, die gerade auch im Hinblick auf die Bewahrung solcher Grundsätze konzipiert worden war[2].

Es waren zwar nur wenige, dafür aber für Öffentlichkeit und Wissenschaft verständliche und einsichtige Argumente, die der RDI seit Erlaß der KartVO und in verstärktem Maße nach Überwindung der Inflationsprobleme von dem Jahre 1926 ab erfolgreich in die Diskussion warf[3].

---

1) Dazu das Eingeständnis Metzners in: Veröff. RDI, Nr.24, Jan.1925, S.54 f.: "...es ist allgemein bekannt, daß sich die Kartelle heute in der Öffentlichkeit, vor allem in den Parlamenten und in der Presse fast gleichgültig, welcher Richtung, einer solchen Unbeliebtheit "erfreuen", daß Angriffe auf die Kartelle schon fast zur Mode geworden sind. Zum Teil trugen die Kartelle selbst die Schuld an diesen unerquicklichen Zuständen ... Die Öffentlichkeit ist eine Realität geworden, mit der auch die Kartelle rechnen müssen".

2) Widersprüchlich die Feststellung bei Herle, Grundsätze, S.69: "Wenn (die KartVO) auch vom Standpunkt der Gesetzestechnik aus gesehen unter Berücksichtigung ihrer überstürzten Schöpfung ein hervorragendes Werk ist, so hat sie nach der bisherigen Erfahrung in ihrer praktischen Handhabung doch versagt".

3) Im Folgenden soll nur das Grundsätzliche herausgestellt werden. Eine (allerdings recht unsystematische) Zusammenstellung der Forderungen des RDI zur Kartellaufsicht

Ein erster gewichtiger Ansatzpunkt bot sich bei der Frage der Rechtsgültigkeit der Verordnung. Doch wurde die, wenn nicht rechtlich, so doch politisch fragwürdige Art ihrer Entstehung schnell vom Reichsverband akzeptiert[1]. Auch war die KartVO nach rein rechtlichen Gesichtspunkten schon kurz nach ihrer Veröffentlichung dadurch unangreifbar geworden, daß das KartG als allein zuständige Instanz ihre Gültigkeit ausdrücklich festgestellt hatte[2]. Vom propagandistischen Effekt her gesehen war es wirksamer, unter Betonung der inhaltlichen Mängel der Verordnung in der öffentlichen Meinung **die KartVO als Ganzes zu diskreditieren**, als die an Ausnahmegesetze und die Delegation parlamentarischer Be-

---

bei Herle, Neue Beiträge, S.91 ff.:
Grundsätze der Kartellaufsicht:

1. Die Kartellaufsicht darf nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel der Wirtschaftsförderung sein.
2. Bedingte Anerkennung der Kartellaufsicht.
3. Grundsätzliche Anerkennung der Kartelle als Organisationsmittel der heutigen Wirtschaftsordnung.
4. Unlösbarkeit des Problems der staatlichen Kartellaufsicht.
5. Ablehnung einer internationalen Kontrolle und Bedenken gegen eine Vereinheitlichung und Angleichung der Kartellgesetzgebung der verschiedenen Nationen.
6. Gleiche rechtliche Behandlung öff. u. priv. Machtstellungen wirtschaftlicher und sozialer Art.
7. Zwangskartelle sind grundsätzlich abzulehnen.
8. Kartellverträge sind nicht Verträge zweiter Ordnung.
9. Die privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Seite der Kartellaufsicht sind zu trennen.
10. Sachverständige, nicht Sonderjustiz.
11. Entpolitisierung der Kartellfrage.
12. Beschränkung der öffentlichen Eingriffe auf dringende Fälle gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.
13. Einigung in Kartellstreitigkeiten.
14. Größere Publizität.
15. Entscheidend für die Kartellaufsicht sind nicht allein der Wortlaut der Gesetze, sondern die Persönlichkeiten, denen die Handhabung obliegt und ihre geistige Einstellung."

1) Vgl. den Artikel von Lammers,Clemens, in: DAZ v.7.5.1924.

2) Vgl. Entscheidung vom 7.1.1924 in: Sammlung Entscheidungen KartG, Heft 1, 1924.

fugnisse an Regierungsstellen gewöhnte Bevölkerung auf die nur schwer überschaubaren rechtlichen Details des Zustandekommens der Verordnung anzusprechen.

Gerade auf einem Rechtsgebiet, dessen sondergesetzliche Regelung in Deutschland noch auf keine Tradition zurückblicken konnte, mußte das Fehlen von Sicherungen gegen Übergriffe staatlicher Institutionen Bedenken hervorrufen. Wenn in den §§ 4-7 KartVO gegen die weitgehenden Befugnisse des Reichswirtschaftsministers kein Beschwerdeweg gegeben war, wenn in § 8 der "wichtige Grund" für die fristlose Kündigung eines Kartellvertrages an die bisher nicht definierte "unbillige Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit" gebunden war und wenn in § 9 eine "Präventivzensur" gegenüber dem seit Jahrzehnten üblichen Sperrinstitut durch den Vorsitzenden des KartG vorgesehen war, dann wurde dadurch das Rechtsempfinden der damaligen Jurisprudenz getroffen. So stand die Herausbildung eines eigenständigen Kartellrechts von vornherein unter einem ungünstigen Vorzeichen. Die Tendenz, einfach zu den bewährten Verfahrensweisen des HGB und BGB zurückzukehren, drohte auf die Dauer stärker zu sein, als der schöpferische Versuch, die KartVO durch Korrekturen dem allgemeinen Rechtsbewußtsein wieder anzunähern, ohne jedoch den Neuansatz aufzugeben. Wenn der RDI also dazu neigte, den Rechtszustand ohne KartVO als ideal hinzustellen, setzte er sich damit nicht unbedingt in Gegensatz zur herrschenden juristischen Lehre, sondern nutzte deren konservative, mehr vom Zivilrecht her bestimmten Grundhaltungen aus.

So zielte die Reformpolitik des RDI darauf ab, unter Berufung auf die Legalität einen Rechtszustand wiederherzustellen, der zwar auch von den Kartellgegnern als "legal", im tieferen Sinne aber durch die Ausübung des Organisationszwanges und anderer Äußerungen der Verbandsmacht als gesetzliches Unrecht empfunden werden mußte. Dadurch, daß der RDI auf diese Weise Legalität und Rechtssicherheit auf sein Programm geschrieben hatte, beschwor er im Grunde die Vorkriegsverhältnisse, die für weite Kreise einen un-

reflektierten Vorbildcharakter hatten. Er folgte damit Denkstrukturen, die ganz allgemein in der Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik eine bedeutende Rolle spielten. Ob es um Preisvergleiche, Außenhandelsbilanzen, Bankenorganisation oder Zollvereinbarungen ging, immer wieder wurde in Statistik und Diskussion der Maßstab der "Friedenswirtschaft" als Vergleichsbasis und Vorbild herangezogen. Der Mangel an eigener Gestaltungsfähigkeit, wie auch die von Weltkrieg und Alliierten aufgezwungene Veränderung der Vorkriegssituation ließen für die Weimarer Zeit das Kaiserreich immer mehr zum Archetypus einer idealen Wirtschaftsordnung werden. Das Leitbild der Vorkriegsverhältnisse war auch deshalb für die Argumentation besonders geeignet, weil es bereits die Ansätze der neuen Verbandswirtschaft enthielt, jedoch in seinen Erfolgen und seiner Funktionsfähigkeit weitgehend noch von wirtschaftsliberalen Strukturen bestimmt wurde, die zudem von einer wesentlich stärkeren Regierungsgewalt im Gleichgewicht gehalten werden konnten. Eine Würdigung der ökonomischen Gesamtsituation des Kaiserreiches vor 1914 mit einem nicht mehr wirtschaftsliberalen, aber auch noch nicht überwiegend kartelldeterminierten System ist jedoch vom RDI in der Reformdiskussion niemals versucht worden.

Es blieb bei der Hervorhebung einzelner rechtstechnischer und wirtschaftspolitischer Topoi, die zwar im allgemeinen Rechtsbewußtsein fest verankert waren, jedoch angesichts der veränderten Gesamtlage der Weimarer Republik eines erneuten kritischen Durchdenkens bedurft hätten. Die Ursachen werden auch darin zu suchen sein, daß zwar die Kriegs- und Nachkriegsereignisse in starkem Maße die Umgestaltung des Wirtschaftssystems beschleunigt hatten, gleichzeitig aber durch eine Folge von "Ausnahmezuständen" die theoretische Verarbeitung dieses Wandels nur in recht oberflächlicher Weise zugelassen worden war. Auch der Reichsverband wendete nur geringe Mühe für eine wissenschaftliche Bewältigung der Situation auf und beschränkte sich im wesentlichen darauf, seiner Interessenlage entsprechend ein Abwehrkonzept gegen-

über der KartVO zu entwickeln[1].

Die Feststellung, daß die moderne Wirtschaftsentwicklung sich mit Zwangsläufigkeit im Sinne eines Ausbaus der Verbandsstruktur bewege[2] und deshalb die Reformpolitik des RDI fortschrittlich und zukunftsorientiert sei, kann doch nicht darüber hinwegtäuschen, daß in Wirklichkeit Denkkategorien der Vorkriegsentwicklung die Überlegungen entscheidend bestimmten. So werden in der "Reform der Kartellpolitik" des RDI Zeichen eines tiefer wurzelnden Konservativismus sichtbar. Seine aktuelle Interessenlage, seine schon fast gewohnheitsrechtliche "Zusammenarbeit" mit dem RWM und seine Präferenz für die Vorkriegssituation gingen eine Synthese ein, in der die Vorstellungen seiner Unterverbände mit denen der Öffentlichkeit und der staatlichen Institutionen zu einem "realistischen", die kartellpolitische Konsensbereitschaft ansprechenden "Verhandlungspaket" verarbeitet

---

1) Der RDI hatte zwar in der Sitzung des Geschf.Ausschusses v. 24.6.1927 eine sog. "Siebener-Kommission" für die Fragen der Kartellreform eingesetzt. Sie hat jedoch kaum getagt und als Arbeitsergebnis lediglich eine Stellungnahme zum Schlußbericht der Kartellenquete vorgelegt. Ber. KS, Nr.40, Juli 1931, S.1 ff.; S 347/f. 36 f., S 227/f. 322; S 345/f. 224. In der ersten Sitzung der Kommission am 13. Dez. 1927 wurde Isay beauftragt, "konkrete Vorschläge für eine Reform der KartVO nebst Begründung auszuarbeiten...".Die Vorschläge hat Isay auf dem Juristentag in Salzburg im folgenden Jahre entwickelt. Gesch.Mitt. v. 23.12.1927 Nr.23. Er erstellte schließlich Mitte 1929 einen "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2.11.1923", der jedoch nicht veröffentlicht wurde und mit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise überholt gewesen sein dürfte. Vgl. seine Mitteilung im Geschf. Ausschuß der KS am 3.7.1929, S 346/f. 45.

2) Wichtig dazu der Kommentar Isays im Geschf. Ausschuß am 12.6.1928 zum Wiener Vortrag Prof.Schmalenbachs v. 31.5. 1928, der damals wegen Betonung des Endes der wirtschaftsliberalen Epoche besonderes Aufsehen erregt hatte: "Eine neutrale Persönlichkeit betont mit Recht die Tatsache, daß die völlig freie Wirtschaft endgültig begraben ist und durch keine KartVO wieder auferstehen kann." Im Ausschuß erhob sich jedoch Widerspruch gegen diese These. S 345/f. 224.

worden war[1].

So wollte oder konnte der RDI nicht einen kartellpolitischen Ansatz entwickeln, der an grundsätzlicher Zielsetzung viel mehr enthalten hätte, als in verdeckter Form der Kartellentwicklung freiere Bahn zu schaffen. Das eigentlich Bedenkliche dieser Art "Reformpolitik" für den Gesamtstaat bestand nicht darin, daß der Reichsverband durch starke Ausübung von Verbandsmacht den Kartellen einen "Staat im Staate" erkämpft hätte. Probleme entstanden vielmehr dadurch, daß der RDI so sehr in den Regierungsbereich hineinwuchs, daß er gleichsam das Feuer staatlicher Abwehr- und Kontrollfunktionen unterlaufen konnte. Es war eine, wohl kaum bewußte "Umarmungstaktik", die den Verband mit zusätzlicher Autorität versah und in Verbindung mit dem RWM "regierungsfähig" machte.

Die "Desintegrationserscheinungen" des Weimarer Regierungssystems beruhten unter kartellpolitischem Blickwinkel also nicht primär darauf, daß der RDI die demokratischen Institutionen in ihren Handlungen bestimmt und gefährdet hätte, sondern gerade darauf, daß der Verband bei äußerlich korrektem und "staatstragendem" Verhalten auf eine wenig spektakuläre Weise die Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Kartellkontrolle nährte und das RWM diesen Tendenzen kaum Widerstand entgegensetzte. Gerade das Aufeinanderzugehen von RDI und

---

1) Herle, Grundsätze, S.67, bezeichnete es als "...eine verlorene Mühe oder ein Nachjagen nach Phantomen, wollte man unter diesen Umständen entsprechend der grundsätzlichen Einstellung auch praktisch eine völlige Aufhebung jeglicher Kartellsonderaufsicht verlangen. Als Realpolitiker heißt es, unter den gegebenen Verhältnissen bedingt eine Kartellaufsicht anzuerkennen und darauf hinzuwirken, daß die Ausgestaltung einer solchen Aufsicht sich den berechtigten Erfordernissen von Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl anpaßt". Auch innerhalb der Siebener-Kommission "war man einmütig der Ansicht, daß an eine völlige Beseitigung der KartVO zur Zeit nicht zu denken sei. Es kann sich nur darum handeln, eine Umgestaltung der bisherigen Kartellaufsicht herbeizuführen... Bezüglich der Umgestaltung der KartVO ist die Kommission der Ansicht, die jetzige Zweiteilung in eine ordentliche und außerordentliche Gerichtsbarkeit beseitigen zu sollen". S 345/f. 224.

Staat und die "Zusammenarbeitsideologie" haben vielleicht in einem weit stärkerem Maße zur Vorbereitung der späteren nationalsozialistischen Entwicklung beigetragen, als etwa moralische und finanzielle Unterstützung der NSDAP durch einzelne Führer der Industrie[1].

---

1) Charakteristisch für den Zwiespalt in der Einstellung des RDI die Reichstagsrede Lammers v. 2.12.1927. Lammers war an sich überzeugter Gegner der Staatskontrolle über die Kartelle, stellte jedoch als Parlamentsredner des Zentrums fest, "daß die Kartelle sich sagen lassen müssen, daß die deutsche Wirtschaft auf die Dauer den gegenwärtigen Zustand der Kartellverflechtung nicht ertragen kann, wenn nicht in der Kartellpolitik die Zielrichtung, von der ich gesprochen habe, gewonnen wird. (Sehr richtig! im Zentrum.) Wenn sich diese Lösung nicht auf natürlichem Wege vollzieht, dann stehe auch ich auf dem Standpunkt, daß es Aufgabe des Staates ist, mit geeigneten Mitteln einzugreifen (Zustimmung im Zentrum). Zunächst aber möchte ich doch die fördernde Mitarbeit und das fördernde Eingreifen auch von seiten der Behörden in stärkerem Maße sehen, als es in der Vergangenheit der Fall und vielleicht möglich gewesen ist. Die Probe nach dieser Richtung sollte gemacht werden". Sten. Ber. RT (III.Wp), Bd 394, S.11771. Ebenso Osram-Generaldirektor Meinhardt (1929) vor dem Enquete-Ausschuß: "Ich bin zwar ein Anhänger der freien Wirtschaft. Wir haben uns aber an die Staatsaufsicht schon so gewöhnt". Vernehmungen, S.175. Vgl. auch Drucker,Adolf, Das ewige Kartellproblem, Volkswirt 1927, H.38, S.1195: "Was aber den Charakter der großen Kartelle in der Nachkriegszeit durchgreifend verändert hat, sind die planwirtschaftlichen Tendenzen... Der planwirtschaftliche Gedanke aber ist von der Kartellbewegung nach dem Kriege nirgends so bewußt wie in Deutschland aufgenommen worden, aber als eine Triebkraft der kapitalistischen Privatwirtschaft".

Das Vorgehen des RDI gegen das KG

Während sich die Auseinandersetzung um die KartVO im allgemeinen mehr auf einer theoretischen Ebene bewegte, entzündete sich die praktische Seite des Kampfes um die Kartellreform vor allem an der institutionellen Konstruktion des KartG. Ähnlich wie bei der KartVO im ganzen, war auch mit der Errichtung des KartG ein Weg beschritten worden, der die bisherigen Bahnen herkömmlichen Rechtsdenkens verließ.

Am heftigsten gestaltete sich die Auseinandersetzung in der Frage der Zusammensetzung des Gerichts. Während Kartellgerichtspräsident L u c a s von 1924 bis zum Frühjahr 1930 nahezu alle Sitzungen des Gerichts leitete und ihm in wechselnder Folge ein Reichswirtschaftsgerichtsrat als Stellvertreter zur Seite gegeben war, der nach Erfahrungen und Kenntnissen eine wertvolle Unterstützung sein konnte, waren die übrigen drei Beisitzer von Fall zu Fall vom Vorsitzenden zu berufen[1]. Dabei konnte es nicht ausbleiben, daß sich die Zusammensetzung der Laienbeisitzer unter den Gesichtspunkten der juristischen Vorbildung, der wirtschaftlichen Erfahrungen und des persönlichen Eigeninteresses sehr ungleichmäßig gestaltete. Zwei dieser Laienbeisitzer sollten "unter Berücksichtigung der widerstreitenden wirtschaftlichen Belange" bestimmt werden. Der Sinn dieser Regelung lag darin, daß angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Spezialfragen bei einer oft unter Zeitdruck stehenden Beweiserhebung "Fachleute" aus den Wirtschaftszweigen, deren spezifische Probleme im Prozeß verhandelt wurden, im Gericht vertreten sein sollten. Es bestand aber auch angesichts der engen personellen Querverbindungen innerhalb der Wirtschaft die Gefahr, daß sich die Auseinandersetzung der Prozeßbeteiligten v o r dem Gericht i n das Gericht hinein verlagerte. So

1) § 11 KartVO. Die Beisitzerfrage war Gegenstand ständiger Auseinandersetzung in den Ausschüssen des RDI. Ber. KS, Nr.24, Sept.1925, S.4 f. S 345/f. 157 und S 345/f. 169, S 345/f. 221 f. Dazu auch Protestschreiben RDI an Curtius v. 9.5.1927, S 345/f. 150 f.

war es kaum zu umgehen, daß entweder einer oder auch beide Beisitzer, selbst wenn sie um Neutralität bemüht waren, als Delegierte der streitenden Parteien tätig wurden. Wäre hier so etwas wie eine "paritätische" Delegation möglich gewesen, dann hätte der RDI eine solche Regelung wohl noch leichter hinnehmen können. Es konnte aber vorkommen, daß die Vertreter der "widerstreitenden Belange" sich gemeinsam für eine Prozeßpartei einsetzten, oder auch, daß der eine sich mehr neutral, der andere engagierter verhielt. Die Situation wurde dadurch noch erschwert, daß als vierter Beisitzer eine "sachkundige Persönlichkeit" bestellt wurde, "von der erwartet werden (durfte), daß sie die Belange des Gemeinwohls unabhängig von den wirtschaftlichen Belangen vertreten (würde)"[1]. Auch hier war es, selbst bei sorgfältiger Auswahl und dem Bemühen um Neutralität kaum möglich, das Ineinanderwirken von persönlichem Engagement und Sachverstand vor Prozeßbeginn zu beurteilen und auszuschalten. Ähnlich wie im Parlament, war auch hier der verhältnismäßig begrenzte Kreis von Kartellexperten durch persönliche Interessen schon so weit festgelegt, daß eine abgewogene Behandlung strittiger Fragen wesentlich erschwert wurde[2].

Angesichts dieser Bestimmungen mußte die Zusammensetzung und bis zu einem gewissen Grade auch die Rechtssprechung des KartG einen zufälligen Charakter bekommen. Zwar sicherten die starke Persönlichkeit des Vorsitzenden L u c a s und auch die geringe Anzahl der als Stellvertreter vorgesehenen vier Reichswirtschaftsgerichtsräte eine gewisse Kontinuität. Über das Verhalten und die Voten der drei Laienbeisitzer, die theoretisch die Richter überstimmen konnten, ließen sich jedoch kaum Voraussagen machen[3]. Das Verfahren wurde auch dadurch kompli-

---

1) § 11 Abs.3 KartVO.

2) Vgl. Isay vor dem 35. Juristentag, Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.735 f.

3) Instruktiv der Bericht Isays: "Das große Danaergeschenk nun, das das Gesetz dem Vorsitzenden des KartG gegeben hat, besteht darin, daß es ihn beauftragt hat, sich für den Einzelfall seine Beisitzer zu suchen. Die Unmöglichkeit dieses Zustandes begreift man nur, wenn man, wie ich,

ziert, daß die Liste der Laienbeisitzer vom Reichswirtschaftsminister aufzustellen war, der dabei die Hilfe des RDI in Anspruch nahm. Unter dem Zwang der politischen Verhältnisse und angesichts der Schwierigkeit, überhaupt Persönlichkeiten für die undankbare Aufgabe der Kartellrechtsprechung zu finden, war diese Liste nur mit Mühe zu erstellen. Die Praxis zeigte auch, daß es trotz der Namhaftmachung von etwa 200 Personen im Einzelfall stets von Neuem schwierig war, geeignete Beisitzer für den Prozeß zu bekommen[1].

Der RDI wandte sich, indem er diese Ordnung der Zusammensetzung des KartG kritisierte, also nicht nur gegen die Möglichkeit, daß "kartellfeindliche" Persönlichkeiten im Gericht vertreten waren. Es ging ihm auch darum, die Unberechenbarkeit des Systems zu mindern, die jeden Kartellprozeß, ganz abgesehen von den ungelösten wirtschaftsrechtlichen Problemen zu einem Wagnis machte. Zwar war es ihm gelungen, selbst starken Einfluß auf die Zusammenstellung der Liste nehmen zu können, doch mußten dabei, ähnlich wie in der RDI-Gesamtstruktur, die verschiedenen Wirtschaftszweige berücksichtigt werden, deren Vertreter im konkreten Kartellprozeß keineswegs einheitlich reagierten.

öfters Gelegenheit hatte, die Parteien vor der Verhandlung zu beobachten. In 50 Prozent der Fälle geht die erste Frage, welche die Parteien an mich richten, dahin: "Kann man erfahren, wer die Beisitzer sind? Denn wenn ich weiß, wer die Beisitzer sind, weiß ich im voraus, wie meine Sache steht". Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.27. Vgl. auch Isay vor dem 35. Juristentag: "Es ist mir in der Praxis vorgekommen, daß der Leiter des Kartells, das ich vertrat, schmunzelnd zu mir sagte: Heute kann uns nichts passieren. Auf der einen Seite sitzt ein Mann unseres Kartells und auf der anderen sitzt ein Händler, mit dem haben wir einen Vertrag (lebhafte Heiterkeit)". Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.735.

1) Lucas scheint die in "Zusammenarbeit" von RDI und RWM erstellte Liste wenig geschätzt zu haben. Nach einer Umfrage der KS wurden "von 200 Herren als Beisitzer niemals aufgefordert: 180, als Beisitzer aufgefordert 16, verstorben bzw. seit 1923 im Ausland 4, von den 16 aufgeforderten Herren kam jeder Aufforderung nach 9, insgesamt 15 mal verhindert 7". (Rundschreiben v. 22.6.1928, St fasc. RDI 1928 o.lfd.Nr.).

Es muß auffallen, daß in den Auseinandersetzungen um Kartellaufsicht und -reform diese Beisitzerproblematik gegenüber den mehr grundsätzlichen Fragen der Wirtschaftsordnung eine dominierende Rolle spielte. So erscheint die Vermutung nicht unberechtigt, daß mit der Herausstellung der Beisitzerfrage, für die traditionelle Denkstrukturen im Bereich von Jurisprudenz und Öffentlichkeit mobilisiert werden konnten, auch primär taktische Ziele verfolgt wurden. In einer Situation, in der die zunächst als Provisorium betrachtete KartVO mehr und mehr einen endgültigen Charakter anzunehmen drohte, mußten Ansatzpunkte gefunden werden, zunächst einmal den gegebenen Rechtszustand in seiner Gültigkeit und Vertrauenswürdigkeit in Frage zu stellen, um dann eine Neuordnung des Kartellwesens im Sinne des RDI einleiten zu können. So wurden vom Reichsverband auch keine konstruktiven Vorschläge zu Änderungen des § 11 KartVO gemacht, sondern die "Totallösung" einer Rückverweisung der Kartellprozesse an die ordentliche Gerichtsbarkeit angestrebt.

Dieser Eindruck muß sich verstärken, wenn man den zweiten Ansatzpunkt betrachtet, von dem her der RDI das geltende Kartellaufsichtssystem in Frage stellte. Etwa vom Jahre 1927 ab verstärkte sich die Polemik, die das Fehlen eines Instanzenzuges in der Kartellgerichtsbarkeit scharf kritisierte. Das KartG wurde in unsachlicher Übersteigerung als "Standgericht" charakterisiert, ein Schlagwort, das hinfort eine beherrschende Rolle in den Auseinandersetzungen spielen sollte[1].

---

1) Es entwickelte sich um diesen Begriff eine sich bis 1929 hinziehende Polemik zwischen RDI und KartG, die zwar die praktische "Zusammenarbeit" in der Kartellaufsicht nicht wesentlich tangierte, aber doch das Gericht in der Öffentlichkeit herabsetzen mußte. Ausgelöst wurde die Auseinandersetzung durch den Aufsatz Prof. Flechtheims, Zusammenschlüsse zum Zwecke der Rationalisierung, Wirtschaftliche Nachrichten für Rhein und Ruhr, 8.Jg., Nr.45, v. 10.11.1927, S.1462 ff. Darauf schrieb KartG-Präsident Lucas eine längere Erwiderung ("Das KartG ein Standgericht?") KR 1927, H.12, S.681 ff. Es folgten Flechtheim, Das KartG kein Standgericht?, KR 1928, H.1, S.8 ff. und Tschierschky, Siegfried, Das KartG kein Standgericht?, eine vorläufige Erwiderung, KR 1928, H.2, S.61 ff. Ebenso Tschierschky: Wirtschaft und Sondergerichtsbarkeit,

Auch hier ging es offenbar nicht allein um das an sich berechtigte Rechtsschutzanliegen, sondern auch darum, die verhältnismäßig schnelle Prozeßabwicklung des KartG durch die Forderung nach sorgfältiger Beweisaufnahme und nach Einführung einer Berufungsinstanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit so "rechtsstaatlich" zu machen, daß gerade dadurch der rechtsstaatliche Schutz des Einzelunternehmers gegenüber der Übermacht der Kartelle ernsthaft in Frage gestellt worden wäre[1].

Wirtschaftsdienst 1929, H.29. Die Lage spitzte sich erneut zu, als der Reichsgerichtspräsident a.D. Simons in seinem Vortrag "Stellung und Praxis der Sondergerichte, insbesondere der (sic!) Kartellgerichte" am 20.9.1929 vor dem Hauptausschuß des RDI eine scharfe Polemik gegen das KartG entfaltete. KR 1929, S.565 ff. (Simons hatte seinerseits als führendes Mitglied des RDI die Gründung der KS vorbereitet. KR 1929, S.573.) Lucas antwortete am 27.11.1929 mit einem ungewöhnlich scharfen, offenen Brief an die Beisitzer des KartG, abgedr. in: KR 1929, H.12, S.611 ff. Die Kontroverse wurde durch die veränderte politische und wirtschaftliche Situation des Frühjahrs 1930 und durch den Tod Lucas' am 13.4.1930 beendet.

1) Wichtig dazu das Referat Froweins im Geschf.Ausschuß am 24.6.1927: "...Sollte sich die Errichtung eines Kartellamtes nicht verhindern lassen, so müßte auf eine wirtschaftsvernünftige Regelung hingearbeitet werden. Insbesondere sollte versucht werden, eine sachgemäße Reform des Verfahrens vor dem KartG zu erreichen. Im einzelnen sollte auf eine Beseitigung der Laienbeisitzer, auf die Einführung einer Berufungsinstanz, auf eine Aufhebung des § 9 der KartVO sowie auf Formvorschriften für fristlose Kündigungen ... hingewirkt werden...". S 345/f.168. Diese Berufungsinstanz(en) sollten zur ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören". Vgl. Herle/Metzner, Neue Beiträge, S.16: "Es besteht in der Wirtschaft die Auffassung, daß die ordentlichen Gerichte, insbesondere das Reichsgericht, dem Kartellzwang ein weit größeres Verständnis entgegenbringen als das Kartellgericht". Doch muß es fraglich bleiben, ob bei einer Abschaffung des KartG die Rechtsprechung des Reichsgerichts wesentlich andere Ergebnisse gezeigt hätte. Diese Frage kann nicht ex post theoretisch entschieden werden, da das Reichsgericht seit dem 1.1.1924, als sich das Kartellwesen der Weimarer Republik erst in vollem Umfange zu entwickeln begann, nicht mehr in der vollen Verantwortung der Kartellrechtsprechung stand. Ein Widerspruch zwischen Reichsgericht und KartG ist von Lucas und Wiedersum bestritten worden. Vgl. Lucas,Georg, Zur Reform der Kartellgesetzgebung, KR 1928, H.7/8, S.390; Wiedersum, Die Sperrechtsprechung des KartG, in: Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.21 sprach über "die angeblich bestehenden

Auch hier konnte der RDI der weitgehenden Zustimmung unter den Juristen wie auch in der öffentlichen Meinung sicher sein. Nach wie vor muß es fraglich erscheinen, ob die damalige Prozeßabwicklung des KartG mit seinen Entscheidungen in erster und letzter Instanz als besonders zweckmäßig anzusehen ist. Doch wurde es auch zum Problem, inwieweit in einer sich immer mehr verfestigenden Kartellwirtschaft rechtsstaatliche Kriterien nicht dazu dienen konnten, den einzelnen Unternehmer von der Beschreitung des Rechtsweges abzudrängen und ihn schutzlos den Machtkämpfen und Pressionen im Bereich des vorgerichtlichen Raumes auszusetzen.

Widersprüche zwischen der Rechtsprechung des Kartellgerichts und des Reichsgerichts. Hier ist viel behauptet und wenig bewiesen worden. Ich jedenfalls - und ich bin 6 Jahre beim Kartellgericht - vermag nicht zu erkennen, wo denn eigentlich diese Widersprüche stecken sollen. Wenn ich zunächst beim § 9 bleibe, - so hat man früher andauernd - und viele und prominente Leute haben es getan - gesagt: es besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen der Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Kartellgerichts, was die wichtige Frage der Bindung der zweiten Hand betrifft. Betrüblicherweise oder glücklicherweise, wie man nun gerade will, hat das Kartellgericht aber überhaupt noch keine Gelegenheit gehabt, sich ausdrücklich zu dieser Frage zu äußern." Vgl. auch Eger, Otto, Das Reichsgericht und die Kartelle, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Berlin 1929, IV, 231 ff. Danach hatte das RG bis 1928 nur 6 Entscheidungen zur KartVO gefällt, die in so vorsichtiger Form ergingen, daß von der Auswirkung auf die rechtlich-politische Kartellpraxis her kaum ein größerer Gegensatz zwischen den beiden Gerichten konstruiert werden kann. Unschlüssig in dieser Frage auch der Schlußbericht der Enquete, S.73. Schwierigkeiten erwuchsen jedoch aus der damaligen Aufspaltung des Wettbewerbsrechts, wenn Fälle des "unlauteren Wettbewerbs", für die das KartG nicht zuständig war, in das Kartellrecht i.e.S. hineinspielten. Vgl. Fikentscher,Wolfgang, Wettbewerb und gewerblicher Rechtsschutz, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, Bd 7, München 1928, S.181 ff. So war es möglich, Kartellprozesse unter der Etikettierung des "Verstoßes gegen die guten Sitten" auch vor die ordentlichen Gerichte zu bringen. In der bekannt gewordenen "Tankstellenentscheidung" verurteilte das Reichsgericht 1931 fünf Mineralölfirmen wegen "rücksichtsloser Preisunterbietung" mit dem Ziel der Existenzvernichtung einer Tankstelle und bezeichnete ihr Vorgehen als "sittenwidrig". RGZ, Bd 134, S.342 ff.

Gegenüber der Rechtssprechung des KartG war der RDI in seinen Aussagen zurückhaltender. Zwar hatte er immer wieder gegen Urteile Stellung genommen, suchte dabei jedoch direkte Angriffe auf einzelne Persönlichkeiten des KartG zu vermeiden[1]. Es lag ihm weniger daran, das Verhalten des KartG anzugreifen, auch wenn sich das mit einer gewissen Folgerichtigkeit aus seiner Gesamtkartellpolitik hätte ergeben können, sondern vielmehr, im Hinzielen auf eine größere Reform, die Grundlagen des Gerichts zu erschüttern[2].

So hatte das Verhältnis des RDI zur KartG-Rechtsprechung einen zwiespältigen Charakter. Obwohl es außer Frage steht, daß er den Entscheidungen des Gerichts weithin ablehnend-kritisch gegenüberstand, bemühte er sich doch in seiner Argumentation, das KartG gleichsam als einen "Schreibtischtäter" hinzustellen, der nolens volens nach den Bestimmungen einer übereilt und verantwortungslos konzipierten Verordnung verfahren müsse[3]. Diese Taktik gewährte ausreichenden Bewegungsspielraum, die mit dem Gericht notwendigen Kontakte zu halten und auch hier eine Art Zusammenarbeitsatmosphäre zu schaffen. Sie erlaubte jedoch gleichzeitig die auf Revision der KartVO gerichtete Politik ungehindert fortsetzen zu können. Auch wäre eine direkte Konfrontation mit dem Gericht mit der übergeordneten Zielsetzung, die Rückendeckung und aktive Unterstützung der Juristen zu gewinnen, nicht vereinbar gewesen.

---

1) So etwa im Schreiben von RDI und Reichsverband des deutschen Großhandels an Curtius v. 9.5.1927, S 345/f.150 ff.

2) In der Sitzung des Geschf.Ausschusses der KS v. 5.10.1928 wurden praktisch die Beschlüsse des Deutschen Juristentages von 1928 in Salzburg trotz Bedenken Metzners von der KS offiziell übernommen (S 345/f.239 ff.) Vgl. deshalb auch unten den Abschnitt "Der 35. Deutsche Juristentag in Salzburg".

3) Vgl. Herle, Grundsätze, S.74: "Nicht die Richter, sondern das System tragen die Verantwortung für diesen Zustand". Ebenso Metzner im Geschf.Ausschuß KS am 15.1.1930,S 346/f. 81 f. und Isay in: Schriften KS, H.7, Mai 1930, S.26.

Konkret entzündete sich die Auseinandersetzung des RDI mit der Rechtsprechung des KartG vor allem an den §§ 8 und 9 KartVO. Die Kündigungs- und Sperrproblematik wurde zum beherrschenden Thema der Sitzungen der KS und der Öffentlichkeitsarbeit des RDI[1]. Auch hier wurde nicht so vorgegangen, prinzipiell gegen Kündigungsmöglichkeit und Sperrverbot aufzutreten und damit angesichts offenkundiger und nicht zu bestreitender Äußerungen der Kartellmacht Widerstände in Presse und Öffentlichkeit zu provozieren. Vielmehr führte die Polemik des RDI dazu, die ohnehin sehr zurückhaltende Rechtsprechung durch eine indirekte Taktik noch weiter einzuengen. Juristische, ethische und wirtschaftliche Gesichtspunkte gingen mit der kartellpolitischen Interessenlage des Reichsverbandes eine enge Verbindung ein, deren Ideologiecharakter offensichtlich ist, ohne daß im allgemeinen die subjektive Ehrlichkeit der Argumentation bezweifelt werden kann.

Großen Widerhall mußte für das weithin am BGB orientierten Denken die Berufung auf die Notwendigkeit der "Rechtsicherheit" finden. Daß Kartellprozesse in stärkerem Maße als in der Zivilgerichtsbarkeit eine dem Einzelfall angepaßte Urteilsfindung notwendig machen, war damals noch kaum anerkannt. Weithin glaubte man, auch die Kartellmaterie durch zunehmende Klärung der Unrechtstatbestände eines Tages so in den Griff zu bekommen, daß der Grundsatz der "Vorhersehbarkeit" auch auf diesem Gebiet Anwendung finden konnte[2]. Die Versuche L u c a s ', zu einer Synthese zwischen Norm- und Einzelfallgerechtigkeit in der Kartellrechtsprechung zu kommen und überhaupt erst einmal eine Kasuistik zu entwikkeln, stießen bei der konservativen Grundhaltung des Juri-

---

1) S 345/f.120 ff.; S 345/f.150 ff.; S 345/f.222 ff.

2) Im Geschf.Ausschuß der KS stellte Lammers schon am 1.7. 1924 fest, "daß die bei Bekanntgabe der Verordnung erwartete Entwicklung von Kartellsitten aufgrund der Rechtsprechung des KartG nicht eingetreten ist. In der Rechtsprechung der KartG sind klare Richtlinien im allgemeinen kaum zu bemerken. Bei den bisherigen Entscheidungen handelt es sich in der Hauptsache um Tatfragen. Entgegen den Erwartungen ist festzustellen, daß die Unsicherheit ...nicht ab-, sondern zugenommen hat". S 344/f.90.

sten in der Weimarer Republik auf geringes Verständnis.

Eine ähnliche Wirkung hatte die Berufung auf die "Vertragstreue" im Zusammenhang mit den traditionellen ethischen Bindungen des Unternehmertums. "Pacta sunt servanda" galt nicht nur als juristischer Grundsatz, sondern wurzelte auch tief in den Vorstellungen vom "ehrbaren Kaufmanns- und Industriellenstande"[1]. Die Zulassung von fristlosen Kündigungen unter den Bedingungen der KartVO bedeutete einen Einbruch in alte Traditionen und brachte ein Element der Instabilität in die Beziehungen der ohnehin mit großen Schwierigkeiten kämpfenden Industriellen. Das innere Festhalten an alten Vorstellungen war noch so stark, daß diese Art der Argumentation nicht nur dem RDI eine große Resonanz sicherte, sondern daß auch der einzelne Unternehmer den Prozeß scheute, weil ihm etwas "Unanständiges" anhaftete[2].

Aber auch wirtschaftliche Gesichtspunkte spielten bei der Beurteilung der Kündigungs- und Sperrproblematik durch den

---

1) Herle, Grundsätze, S.73: "Der bedauerliche Zustand mangelnder Vertragstreue innerhalb des Kartells wird durch die KartVO und ihre Handhabung verschärft, indem die KartVO die Spannungen und Gegensätze innerhalb des Kartells ausnutzt und zum Teil sogar fördert. Es besteht die Gefahr, daß die mangelnde Vertragstreue gegenüber Kartellverträgen und -beschlüssen sich auch gegenüber anderen privatwirtschaftlichen Verträgen und gegenüber der Staatsautorität auswirken kann. Vertragstreue und Staatsautorität sind aber mit die wichtigsten Elemente unserer Rechts- und Staatsordnung. Es muß deshalb alles daran gesetzt werden, diese zu fördern. Daraus ergibt sich die Forderung, daß auch der Kartellvertrag hinsichtlich seiner Durchführung und Erfüllung jedem anderen Privatwirtschaftsvertrag gleichgesetzt wird und Durchbrechungen oder Umgehungen von Kartellverträgen ebenso vom Staat und von der Rechtsprechung behandelt werden, wie derartige Durchlöcherungen anderer privatwirtschaftlicher Verträge".

2) Vgl. Herle, Grundsätze, S.74: "Die Vertreter der Kartelle können bei der Wahrnehmung ihrer Interessen vor diesem Gericht nicht den Eindruck los werden, als Übeltäter vor einer Sonderschranke zu stehen...". S. dazu auch Schlußbericht, S.11: "Ebenso ist es ein deutlicher Ausdruck des durch die voraufgegangenen Jahre entwickelten ständischen Gedankens, daß ein guter Teil der Gegenwehr der Kartelle sich in dem Appell an das kaufmännische Standesbewußtsein verkörperte, nach welchem die vorzeitige Befreiung von einer kollegialen Abrede ...als unwürdig anzusehen sei".

RDI eine Rolle. Solange sich die Wirtschaft der Weimarer Republik in dauernden Umwälzungen und auch schweren Krisensituationen befunden hatte, mußte jedes Element der Unsicherheit Widerstand herausfordern. In einer Kartellwirtschaft, die weitgehend auf juristischen Bindungen beruhte, konnte die Möglichkeit der Kündigung wie auch des Sperrverbots eine zusätzliche Erschwerung rationaler Unternehmungsplanung bedeuten.

Die Abwehr des RDI gegenüber der Rechtsprechung des KartG bedeutete also nicht einfach Widerstand um jeden Preis gegen eine Verrechtlichung dieses Bereiches. Sie war auch konservativer Bremsversuch gegenüber einer neuen Rechtsentwicklung, die von weiten Teilen der Industrie und der Öffentlichkeit noch nicht verstanden und akzeptiert werden konnte[1].

1) Vgl. Herle, Grundsätze, S.74: "Trotz allen guten Willens und trotz aller Anerkennung der Tätigkeit der Richter dieses Gerichts ist es dem KartG nicht gelungen, in den 5 Jahren seit Bestehen das Vertrauen der Wirtschaft zu erlangen. Es ist unbeliebt". Durch die Wirtschaftsrechtsprechung war eine "Vertrauenskrise der Justiz" entstanden. Vgl. Grau,Walter, Rechtsprechung und Vertrauen, Volkswirt 1929, H.48, S.1627 ff.

Die Aufwertung der Kartelle in der Öffentlichkeit

Kartelle als "Produktionsförderer"

Schon seit den Anfängen der KS war vom RDI von Zeit zu Zeit der Gedanke in die Diskussion gebracht worden, daß die Kartellwirtschaft, die vom liberalen Standpunkt her als unwirtschaftlich galt, gerade dazu berufen und geeignet sei, die Rationalisierung zu fördern[1]. Es ging dabei um die Überlegung, daß die deutsche Wirtschaft durch die besondere Investitionssituation des Weltkrieges einen großen Nachholbedarf habe, der angesichts des großen Kapitalmangels nur über Kartellgewinne finanziert werden könnte. Während der Inflations- und Geldwertstabilisierungsphase ruhte die Diskussion fast völlig, da Rationalisierungsprobleme damals zurückgestellt werden mußten[2]. Erst 1926 mit dem Beginn der "Normaljahre" wurde die Frage von Neuem aktuell. Bot sie doch die Möglichkeit, gerade auf dem Gebiet, auf dem Kartelle der stärksten Kritik von seiten der Öffentlichkeit unterlagen, von der Defensive zur Offensive überzugehen. Das Schlagwort "Rationalisierung", das damals unter Wirtschaftswissenschaftlern und "Praktikern" eine zentrale Rolle zu spielen begann, wurde auch vom RDI aufgegriffen. So kann man seit dem Jahre 1927 fast von einer Kampagne sprechen, die darauf abzielte, das negative Image der Kartelle in der Öffentlichkeit umzugestalten[3]. Unter dem Stichwort "Produktionsförderer" erhielten die Kartelle ein neues Etikett, das ihnen den Charakter der Unwirtschaftlichkeit nehmen und eine positive

---

1) Vgl. etwa die Äußerung von Lammers, Clemens, in: Ber.KS, Nr.4, Juni 1922, S.27.

2) Vgl. Herle/Metzner, Neue Beiträge, S.11.

3) Vgl. Rundschreiben KS v. 8.7.1927, S 345/f.167; Rundschreiben KS v. 29.11.1927, S 345/f.179 und Rundschreiben KS v. 19.12.1927, S 345/f.186, 188 f.

Aufgabe im staatlichen Gesamtrahmen zuweisen sollte. Es deutete sich damit, schon lange vor der Kartellwirtschaft des Nationalsozialismus, eine Neuorientierung des Denkens an, das sich vom Bewertungssystem des Liberalismus löste und unter Anerkennung des faktisch Gewordenen eine neue positive Zielsetzung für die Verbandswirtschaft suchte. So kann in der "Produktionsförderer"-Aktion des RDI, die bis zum Einsetzen der Weltwirtschaftskrise in unverminderter Stärke andauerte, nicht nur eine geschickte Taktik gesehen werden, sondern auch der Versuch, in der Spannung von Kartellwirtschaft und "Kartellbewußtsein" zu einem Neuansatz zu kommen.

Vor allem seit dem Jahre 1927 setzte die Diskussion über dieses Thema in den Zeitschriften ein. Es wurde nicht nur die Frage aufgeworfen, ob der RDI mit dieser "Umwertung" des Kartelldenkens Recht habe, sondern auch ernsthaft diskutiert, ob sich bei den Kartellen eine "Wesensänderung" vollzogen und der Kartellbegriff im Laufe der Weimarer Republik einen "Inhaltswandel" durchgemacht habe. Im Hinblick darauf, daß die damaligen starken Rationalisierungsbestrebungen in der deutschen Wirtschaft weniger auf die Kartelle als auf die großen Konzerne und auf Anstöße des Auslands zurückzuführen waren, gestaltete sich die Reaktion auf das Vorgehen des RDI eher zurückhaltend[1]. Auch war die Vorbereitung der Aktion offenbar nicht sorgfältig genug gewesen,

---

1) Auslösend war der Aufsatz von von Beckerath,Herbert, Der Inhaltswandel des Kartellbegriffs und seine wirtschaftspolitischen Folgen; Ber. KS, Nr.30, August 1927, S. 4 ff, der im Sinne des RDI abgefaßt war. Vgl. weiter Tschierschky,Siegfried, Zur Frage einer Wesensänderung der Kartelle, in: Wirtschaftsdienst 1927, H.38, S.1441 ff. Tschierschky,Siegfried, Der Inhaltswandel des Kartellbegriffs und seine wirtschaftspolitische Bedeutung, KR 1927, H.9, S.543 ff. Goecke,Ewald, Zur Wesensänderung der Kartelle, in: Wirtschaftsdienst 1927, H.51, S.2033 ff. Haußmann,Fritz, Der Kartellbegriff, KR 1928, H.7/8, S. 416 ff. Tschierschky,Siegfried, Zur Frage des "monopolistischen" Charakters der Kartelle, KR 1928, H.7/8, S. 434 ff. Von Beckerath war "wissenschaftliches Mitglied" des Geschf.Ausschusses der KS.

um einer ernsthaften Kritik standhalten zu können[1]. Die Unterlagen, die in den entscheidenden Vorträgen Prof. F l e c h t h e i m s und R e i c h e r t s vor dem Vorstand des RDI am 15.12.1927 bereitgestellt wurden, können auch heute nicht sehr überzeugend wirken[2].

Hatte die KartVO die rechtliche Bestätigung der Kartelle für die Weimarer Republik gebracht, so sollte jetzt die "Produktionsförderer"-Debatte dazu führen, ihnen auch die wirtschaftliche Anerkennung in Staat und Öffentlichkeit zu sichern. Für die Kartellaufsicht ergaben sich dadurch zusätzliche Probleme. Da es unbestreitbar war, daß ein großer Teil der Rationalisierungsmaßnahmen der "Normaljahre" zwar nicht von den Kartellen an sich initiiert, aber doch über Kartellgewinne finanziert worden war, mußten staatliche Eingriffe vor der zwiespältigen Frage stehen, ob die positiven Funktionen der Kartelle von so hohem gesamtwirtschaftlichen Nutzen waren, daß "Mißbräuche" als Schönheitsfehler eines spätliberalen Verbandssystems hingenommen werden konnten. Gerade an der Rationalisierungsproblematik wurde die Wandlung deutlich, die sich im Wirtschaftssystem damals vollzog. Es kam zu einer "Umwertung aller Werte", die von den Zeitgenossen noch kaum wahrgenommen wurde[3]. So ging es dem RDI auch in der Rationalisierungsfrage weniger darum, Überlegungen zu einem neuen Wirtschaftssystem beizusteuern, sondern er versuchte, auf einem Teilgebiet, den Spielraum der Kartelle gegenüber den staatlichen Institutionen zu vergrößern.

Das Rationalisierungsproblem war im ganzen ein weiteres Beispiel dafür, wie der RDI versuchte, durch geschickte Ausnutzung sich verändernder Bewußtseinsstrukturen seine Ziele zu

---

1) Im Rundschreiben vom 18.1.1928 mußte die KS weiteres Material von den Kartellen anfordern, da die bisherige Grundlage für die Argumentation nicht ausreichte. S 345/f. 193.

2) Schriften KS, Nr.4, Jan.1928; S 345/f.179.

3) Vgl. Schlußbericht der Kartellenquete: "Die Frage der Rationalisierung drang in den Ideenkreis der Kartelle ein.. Anstelle der rein marktmäßigen Betrachtung will sie die kalkulatorische verstärkt zur Geltung bringen." Schlußbericht, S.13.

verfolgen. Die "Produktionsförderer"-Kampagne zeigte, daß Wirkungen in der Verbandspolitik gerade da ausgelöst werden können, wo sie nicht erwartet werden. Nicht "Verbandsmacht" war es, die hier die Kartellpolitik in eine neue Richtung lenkte, sondern die Korrelation von Verbandsinteressen mit einem historischen Entwicklungsprozeß gleichzeitiger Zunahme der Kartelle und des staatlichen Dirigismus. Es war ein Prozeß, der vom RDI weder gewollt, noch bewußt eingeleitet worden war[1].

1) Selbst in der Regierungserklärung des sozialdemokratischen Reichskanzlers Müller vom Juli 1928 ist der starke Einfluß solcher Gedankengänge spürbar. Sten. Ber. RT (IV.Wp), Bd 423, S.40.

Die Weltwirtschaftskonferenz von 1927

Die Reformdiskussion der Jahre 1926-1929 war wesentlich auch dadurch beeinflußt, daß in diese Periode eine große Weltwirtschaftskonferenz fiel, die das Kartellproblem zu einem ihrer Haupttagungspunkte erklärt hatte. Seit der Weltwirtschaftskonferenz von 1922, die in Genua in der Hauptsache Regierungsvertreter versammelt und noch ganz unter dem Einfluß der Nachkriegs- und Reparationsprobleme gestanden hatte, wurde jetzt zum ersten Mal wieder der Versuch unternommen, internationale Wirtschaftsprobleme unabhängig von den ständigen Institutionen des Völkerbunds durch ein ad hoc berufenes Gremium zu bearbeiten. Drei Wochen lang, vom 4.-23.5.1927, versuchten 194 Delegierte aus 50 Nationen über die Grundlinien künftiger Handelspolitik eine Annäherung zu erzielen, um den einzelstaatlichen Protektionismus der Nachkriegszeit zu überwinden. Im Unterschied zur Konferenz von Genua war man bemüht, das Treffen zu "entpolitisieren". Die auch im nationalen Bereich des Weimarer Regierungssystems immer wieder sichtbar gewordene Tendenz eher von "Fachleuten" als von Politikern "Gemeinwohl-orientierte" Lösungen zu erwarten, fand hier auf der internationalen Ebene ihre Entsprechung. Man vermied die Berufung regierungsoffizieller Delegationen. Zwar wurden die einzelnen Konferenzteilnehmer weitgehend von ihren Regierungen ernannt, doch sollten sie nicht an deren Politik gebunden und in ihrem Votum allein ihrer eigenen Einsicht unterworfen sein[1]. Den Vorteilen der freieren Rede und einer größeren Verständigungsbereitschaft trotz der durch die Pariser Vorortverträge gezogenen Schranken[2] stand jedoch als Nachteil gegenüber, daß die Konferenz keine Entscheidungsbefugnisse besaß. Es konstituierte sich ein zeitlich begrenzter "Weltwirtschaftsrat", der im Grunde mit ähnlichen Problemen belastet war, wie sie auch vom VRWR der Weimarer Republik be-

---

1) Feiler, Arthur, Neue Weltwirtschaft, 2.Aufl., Frankfurt 1927, S.5.

2) So wurde etwa von dem Engländer Layton scharfe Kritik an den Friedensverträgen von 1919 geübt. Vgl. Feiler, S.11.

kannt geworden sind. Zudem waren die Teilnehmer den Berufsgruppen nach recht ungleich zusammengesetzt; Arbeitnehmer und Beamte befanden sich in der Minorität, während Arbeitgeber und Wissenschaftler zusammen die größte Konferenzgruppe darstellten. Auch war es in personeller Hinsicht keineswegs gelungen, die Konferenz von den Zwängen regierungsoffizieller Einstellungen zu befreien. Zahlreiche Delegierte waren "Politiker auf Wartezeit" oder doch durch die Art ihrer Tätigkeit mit der Politik ihrer Regierungen stark verbunden[1].

Dennoch blieb die Konferenz nicht ohne starken Widerhall. Als ein Gremium, in dem die bekanntesten Persönlichkeiten aus dem Bereich der internationalen Wirtschaft vertreten waren, hatte sie eine starke Resonanz und kam trotz ihrer problematischen Gliederung doch zu Beschlüssen, die als repräsentativ für die damals vorherrschenden Auffassungen zur Gestaltung der Weltwirtschaft gelten konnten[2].

Die Zusammensetzung der deutschen Delegation[3] spiegelte die wirtschaftspolitischen Machtverhältnisse der Weimarer Republik fast abbildgetreu wieder. Mit Carl Friedrich von S i e m e n s[4] und Clemens L a m m e r s[5] besaß der RDI das Übergewicht, und durch die Entsendung des Staatssekretärs des RWM Ernst T r e n d e l e n b u r g[6] war die gleiche Kon-

---

1) Feiler, S.6.

2) Feiler, S.6 spricht von der "Übereinstimmung einer überwältigenden Mehrheit".

3) Vgl. Teilnehmerliste, in: Verlauf und Ergebnis der Internationalen Weltwirtschaftskonferenz des Völkerbundes zu Genf. Zus.gest. v. Konsul Dr.E.Respondek, Berlin 1927, S.165.

4) Präsident des VRWR, jeweils zweiter stellvertretender Vorsitzender von Präsidium und Vorstand des RDI.

5) Der Berliner Rechtsanwalt Clemens Lammers, stellv. Vorsitzender der KS, war nicht nur in zahlreichen Ausschüssen des RDI vertreten, sondern auch als Vorsitzender des Enquete-Ausschusses (!) Mitglied einer offiziellen deutschen Delegation, die zu Kartellfragen öffentlich Stellung nehmen mußte.

6) Trendelenburg war auch Delegierter des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes und von daher auf die politi-

stellation in die Konferenz hineingetragen worden, wie sie auch sonst in der "Zusammenarbeit" von RWM und RDI bestand. Angesichts dieser in den Grundauffassungen einmütigen Gruppierung des dominierenden Spitzenverbandes mit einem maßgebenden Vertreter der Reichsregierung fielen die anderen beiden Delegierten Andreas H e r m e s [1] und Wilhelm E g g e r t [2] weniger ins Gewicht, die die deutsche Landwirtschaft und die Gewerkschaften als die macht- und wirtschaftspolitisch mit dem RDI bedeutsamsten Interessengruppen repräsentieren sollten.

Die wichtige Rolle, die der RDI auf der Konferenz spielen würde, war schon im Jahr zuvor sichtbar geworden. Zur ersten Tagung des vorbereitenden Komitees vom 26.4.1926 bis 1.5.1926 wurden T r e n d e l e n b u r g , L a m m e r s und E g g e r t als deutsche Vertreter bestimmt[3]. Als dabei eine fachliche Aufteilung in drei Kommissionen vorgenommen wurde, fiel dem Delegierten L a m m e r s eine zentrale Stellung zu. Während E g g e r t der Kommission A für "Landwirtschaft, Finanzen und Spezialprobleme" und T r e n d e l e n b u r g der Kommission C für "Handels- und Marktprobleme" beitrat, gelangte L a m m e r s in die Kommission B für "Industrielle Produktionsprobleme"[4]. Zwar war die Kartellfrage auch Thema der Kommission C, der Ablauf der Konferenz zeigte jedoch, daß Kartellprobleme vor allem unter der Fragestellung industrieller Auseinandersetzungen behandelt wurden[5]. Es war dem RDI gelungen, einen seiner

---

schen Aufgaben der Konferenz vorbereitet, die an sich den damaligen Tätigkeitsbereich eines Staatssekretärs überschritten.

1) Reichslandwirtschaftsminister a.D., Mitglied der Internationalen Landwirtschaftskommission.

2) Mitglied der Geschäftsführung des ADGB.

3) Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.13; Einzelheiten im Bericht Lammers' vor dem Hauptausschuß des RDI v. 19.5.1926, der zeigt, wie frühzeitig und sorgfältig die Konferenz vom RDI vorbereitet worden war. Gesch. Mitt.d.RDI Nr.15 v. 2.6.1926, S.275/f.2.

4) Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.15.

5) Vgl. die Verhandlungen der Industriekommission, in: Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.191 ff.

maßgebenden Kartellexperten in eine wichtige Konferenzposition zu bringen, in der er auch von den anderen deutschen Delegierten kaum kontrolliert werden konnte.

Auch das deutsche Gutachten zur Frage der internationalen Kartellierung kam den Vorstellungen von RDI und RWM entgegen. Zwar ist nicht mehr festzustellen, auf welche Weise der Auftrag an den Gutachter, Professor W i e d e n f e l d , ergangen ist, doch wird vermutet werden können, daß T r e n d e l e n b u r g und L a m m e r s als deutsche Vertreter des Vorbereitungskomitees ihren Einfluß dabei geltend gemacht haben. W i e d e n f e l d betonte in seiner Arbeit, daß "die Bedeutung der Kartelle und Trusts im Rahmen der Gesamtwirtschaft häufig überschätzt (werde)"[1]. Er hielt es für "zweckmäßig", "Handelsverträge mit internationalen Kartellverträgen so zu kombinieren, daß die Bestimmungen beider Abmachungen gegeneinander ausgetauscht würden und daß Handelsverträge und Kartellverträge die gleiche Laufrist erhielten"[2].

Wenn er innerhalb gewisser Grenzen die Austauschbarkeit von Handels- und Kartellverträgen für geboten hielt, rechtfertigte er die zwiespältige Haltung der Reichsregierung gegenüber den Fragen des internationalen Handels. Die völlige Umgestaltung der außenwirtschaftlichen Beziehungen durch Weltkrieg und Versailler Vertrag waren für die deutsche Regierungspolitik, die nach dem Stand der industriellen Entwicklung mehr der Liberalisierung als der protektionistischen Abschließung zuneigte, eine schwere Hypothek geblieben. Die seit 1925 vermehrt einsetzenden Handelsvertragsverhandlungen zeigten bald, daß ein Vorstoß Deutschlands in Richtung auf einen verstärkten internationalen Güteraustausch vor allem von den ehemaligen Feindstaaten als Gefährdung des handelspolitischen status quo empfunden und teils erschwert, teils auch ganz unmöglich gemacht wurde. Infolge dieser Situation verlegte sich die Reichsregierung bald darauf, im privatwirtschaft-

---

1) Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.95.
2) Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.96.

lichen Bereich nach Aushilfen zu suchen. Die seit 1925 spürbar werdende Bereitschaft zur Gründung internationaler Kartelle schien unter damaligen Bedingungen gleichsam ein Handelsvertragssurrogat bieten zu können[1]. Doch gelang es auch hier nicht, für Deutschland gleichwertige, seinem wirtschaftlichen Potential entsprechende Konditionen zu erreichen. Gerade die Verhandlungen um den internationalen Stahlpakt hatten deutlich gezeigt, daß vor allem Frankreich und Belgien noch nicht bereit waren, der rechtlichen Teilbefreiung von einzelnen belastenden Bestimmungen des Versailler Vertrages entsprechende wirtschaftliche Maßnahmen folgen zu lassen. Die ab 1926 konstituierten internationalen Kartelle wurden daher von Reichsregierung und Industrie zwar zunächst begrüßt, da sie einen relativen Fortschritt gegenüber der Vergangenheit darstellten. Sie wurden langfristig aber doch mehr als notwendiges Übel und schwere Benachteiligung empfunden, die zu einer Fortsetzung dieses Weges nicht ermutigten.

So waren Kartell- und Handelspolitik eine starke Bindung eingegangen. Sie fand im institutionellen Bereich ihren Ausdruck in einer verstärkten "Zusammenarbeit" von RDI und RWM, die mehr noch als in der innerdeutschen Kartellpolitik unter dem Zwang der Verhältnisse gemeinsames Vorgehen und häufige Absprachen erforderte. Erst von der internationalen Handelspolitik und ihren besonderen Gegebenheiten her wird es verständlich, daß Reichsregierung und RDI, selbst wenn sie gewollt hätten, kaum noch zu einem kartellpolitischen "Disengagement" in der Lage gewesen wären. Der RDI hatte gleichsam eine kartellpolitische "Hausmeier-Stellung" erhalten und

---

1) Daß es der deutschen Reichsregierung trotz aller Förderung internationaler Kartelle primär um eine neue Ausweitung der Handelsbeziehungen ging, kommt auch deutlich im Bericht Stresemanns vor dem Völkerbundrat v. 16.6. 1927 über die Weltwirtschaftskonferenz zum Ausdruck, in dem die Kartellfrage einfach übergangen wurde. Abgedr. in: Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.291 ff. Ebenso auch die Presseerklärung der Reichsregierung im Anschluß an die Konferenz, in: Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.300 und die Rede Reichswirtschaftsminister Curtius' vor dem DIHT, in: Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.300 ff.

wuchs auf der internationalen Ebene in die Position eines staatlich bevollmächtigten Verhandlungspartners hinein. Er vermochte jedoch von diesem Macht- und Bedeutungszuwachs nur begrenzten Gebrauch zu machen. Zwar konnte er nun, "gerechtfertigt" durch die regierungsamtliche Außenwirtschaftspolitik, auch die innerdeutsche Kartellpolitik in seinem Sinne leichter beeinflussen, doch blieb er durch die laufenden Handelsvertragsverhandlungen, durch die Möglichkeit des Auseinanderbrechens der internationalen Kartellverträge und durch seine eigenen Revisionsbestrebungen auf eine permanente Rückendeckung und aktive Unterstützung der Reichsregierung angewiesen. Das Do-ut-des-System, das sich auf internationaler Ebene herausgebildet hatte, mußte auch auf der Weltwirtschaftskonferenz zum Ausdruck kommen. L a m m e r s und T r e n d e l e n b u r g , von zahlreichen Verhandlungen her längst an das Verfahren der "Zusammenarbeit" gewöhnt, fanden hier lediglich eine erweiterte Ebene, auf die das bisher bewährte Vorgehen übertragen werden konnte. Sie traten mit einer Geschlossenheit auf, die kaum noch zu unterscheiden erlaubte, ob mehr die Politik des RWM oder die des RDI vertreten wurde. Das Elementarproblem der Konferenz, zwischen der Konfrontation offizieller Regierungsstandpunkte und dem unverbindlichen Austausch privater Wirtschaftsexperten einen gangbaren Mittelweg zu finden, war, was die deutsche Delegation anging, durch die Einmütigkeit von RWM und RDI gelöst worden.

Doch war diese Einmütigkeit nicht nur von den besonderen Sachzwängen auf der Regierungsseite begründet. Es muß auch die Frage geklärt werden, welche Zielvorstellungen das Handeln des RDI in der internationalen Kartellpolitik bestimmten und welche Konsequenzen sich daraus im deutschen Bereich ergaben. Gerade auch für die Frage der Einstufung der Kartellpolitik im Gesamtrahmen der Verbandsaktivität des RDI können aus einer solchen Konfrontation nationaler und internationaler Ziele wertvolle Rückschlüsse gezogen werden.

Wäre allein "Kartellinteresse" für das Vorgehen des RDI bestimmend gewesen, dann hätte das Verhalten des Delegierten

L a m m e r s auf der Konferenz wesentlich andere Züge tragen müssen. Es läßt sich nur dann verstehen, wenn eine rein nationale und auch eine rein kartellpolitische Betrachtungsweise aufgegeben und die auf dieser Konferenz vorgegebene internationale Gesamtsituation[1] berücksichtigt wird.

In den Stellungnahmen der auf ihr vertretenen wichtigsten Wirtschaftsmächte kamen exemplarisch die bis zum Ende der Zwanziger Jahre erarbeiteten Versuche zum Ausdruck, die Auflösung der internationalen liberalen Vorkriegswirtschaft zu bewältigen. Mit der UdSSR und den USA standen sich eine Planwirtschaft mit staatlicher Außenhandelskontrolle und eine durch ihre Konzentrationsgesetzgebung schon neoliberale Züge tragende Marktwirtschaft fast polar gegenüber. Beide waren deshalb, wenn auch mit unterschiedlicher Motivation, an der Frage der internationalen Kartellierung weniger interessiert. So war es im wesentlichen eine mittel- und westeuropäische Auseinandersetzung, die sich auf der Konferenz an dem Gegensatz der Wirtschaftsmächte England und Frankreich entzündete und in der schließlich Deutschland, nicht zuletzt durch die entschiedene Stellungnahme des Delegierten L a m m e r s [2], den Ausschlag gab. Während England, das gegenüber dem Festland einen weit geringeren Kartellierungsgrad aufwies, energisch für eine schrittweise Rückkehr zum Freihandel oder zumindest stärkere Zollsenkungen eintrat, war es gerade Frankreich, das in internationalen Kartellverträgen den geeigneten Ausweg aus den Problemen des Nachkriegsprotektionismus zu sehen meinte[3]. Die französische Wirtschaft

---

1) Vgl. im einzelnen die Charakterisierung der nationalen Standpunkte bei Feiler, S.7 ff.

2) Feiler, S.15.

3) So war das Zustandekommen der Konferenz weitgehend einer Initiative Frankreichs zuzuschreiben. Die ersten Schritte dazu wurden im Herbst 1925 auf der 6.Sitzung des Völkerbunds von dem französischen Industriellen Loucheur unternommen, der einen Antrag "auf sofortige Einberufung einer Weltwirtschaftskonferenz" stellte. Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.11; vom deutschen Standpunkt aus polemisch: Feiler, S.14 ff.; Daß der RDI dem französischen Vorgehen wohlvorbereitet begegnen konnte, zeigt das Schrei-

fürchtete durch das Wiedererstarken Deutschlands und die Belebung des internationalen Güteraustausches in ihrem starken Schutzbedürfnis in zunehmendem Maße Gefahren ausgesetzt zu werden, denen sie durch langfristige internationale Kartellverträge am besten zu begegnen hoffte. Diese Zielsetzung sollte aus französischer Sicht weniger den Sinn haben, die seit Kriegsende aufgerichteten zwischenstaatlichen Handelsbarrieren zu überwinden, als vielmehr die französische Wirtschaft zu schützen und vor allem dem deutschen Export gegenüber zu immunisieren[1].

In dieser Situation stellte sich L a m m e r s , gewarnt durch die Erfahrungen der Kartellverhandlungen des Jahres 1926, mit einer eindeutigen Ablehnung der französischen Vorschläge klar auf die Seite Englands. Wenn er in der Sitzung der Industriekommission feststellte, daß internationale Kartelle nicht dazu da seien,

> "um die Auswirkungen des nationalen Protektionismus auf bestimmte Teilgebiete der nationalen Wirtschaften zu überbrücken"[2],

dann wies er damit nicht nur die französischen Pläne brüsk zurück, sondern machte zugleich deutlich, daß der Reichsverband auf der internationalen Ebene eindeutig Export- vor Kartellpolitik stellte. Er nahm damit einen Bruch in der Einheitlichkeit seiner Kartellpolitik in Kauf und zeigte, daß er im Grunde eher pragmatische Industriepolitik, als doktrinäre Kartellpolitik zu treiben bemüht war.

Eine solche Haltung mußte Rückwirkungen auf die innerdeutsche Kartelldiskussion haben. So versuchte L a m m e r s auch sogleich, für den nationalen Bereich weiterhin eine

---

Lammers' an Flechtheim, Frowein, Bücher u. Silverberg v. 1.4.1927, das über die Aktivität Loucheurs berichtete, S 345/f. 123 f.; Die Haltung des RDI trug auch mit dazu bei, daß Loucheur sowohl als Generalberichterstatter der Konferenz, wie auch als Vorsitzender der Industriekommission abgelehnt wurde. Vgl. Anlage 1 zu Nr.14 der Gesch.Mitt.d.RDI v. 15.7.1927.

1) Vgl. dazu den (nicht immer sachlichen) Bericht von Feiler, S.14.

2) Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.192.

Sonderstellung abzustecken. Er forderte ausdrücklich, daß es dort

> "Sache der betreffenden Länder (sei), in autonomer Form etwaige Maßnahmen für eine Kontrolle zu ergreifen"[1].

Die Konferenz wurde für den RDI nicht nur dadurch ein Erfolg, daß L a m m e r s mit seiner klaren und eindeutigen Stellungnahme dazu beitrug, die französische Position zu isolieren und die große Mehrheit der beteiligten Staaten auf seine und die englische Linie zu bringen[2], sondern daß die Grundeinstellung des Reichsverbands zu den Fragen des internationalen Handels auch in der Schlußresolution[3] der Konferenz zum Ausdruck kam. Diese umfangreiche Resolution räumte dem Kartellproblem[4], das vorher in den Diskussionen eine so große Rolle gespielt hatte, nur noch eine untergeordnete Stellung ein. Der Schwerpunkt der Entschließung lag vielmehr bei dem Ziel, durch Handelsvertragsverhandlungen und Zollsenkungen zu einer partiellen Reliberalisierung des internationalen Wirtschaftsaustausches zu kommen. Nur für einige wenige, nicht näher genannte Produktionszweige[5] wurden internationale Kartelle als wünschenswert angesehen.

Obwohl die Resolution damit auf internationaler Ebene eher "kartelldämpfend" formuliert war[6], konnte sie doch im na-

---

1) Vgl. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.193.

2) Vgl. Feiler, S.16.

3) Vgl. den Wortlaut bei Feiler, S.34 ff. und Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.348-352.

4) S. dazu Abschnitt IV. Internationale Industrieabkommen. Feiler, S.71-73.

5) "Die Konferenz ist der Ansicht, daß nationale und internationale Kartelle zumeist in ihrem Aktionsfeld auf Produktionszweige beschränkt sind, die bereits zentralisiert und auf die Lieferung von Massen- oder Serienartikeln eingestellt sind." Vgl. Schlußresolution b. Feiler,S.71.

6) So stellte die Konferenz zu den Kartellen fest, "daß man sie nicht als eine Organisationsform betrachten kann, die für sich allein imstande wäre, die Ursachen der Krankheit auszuschalten, an der die Weltwirtschaft, insbesondere die deutsche Wirtschaft leidet". Schlußresolution b. Feiler, S.71.

tionalen Bereich dazu benutzt werden, die innerdeutsche Kartellpolitik des RDI zu stützen. Nicht nur wurden Kartelle als ein notwendiges Strukturprinzip der modernen Wirtschaftsentwicklung zum ersten Mal von einer bedeutenden internationalen Wirtschaftskonferenz anerkannt und damit gleichsam "gesellschaftsfähig" gemacht[1], auch die Fragen der Kartellaufsicht wurden in einer dem RDI gemäßen Weise behandelt. Auf internationalem Gebiet sollte eine "Kontrolle" durch freiwillige Schiedsgerichte, durch eine Materialsammlung des Völkerbundes und ganz allgemein durch die öffentliche Meinung gesichert werden, so daß sich gegenüber der bisherigen Rechtslage keine grundsätzliche Änderung ergab[2]. Im nationalen Bereich hingegen würde die Kartellkontrolle den einzelnen Regierungen überlassen bleiben. Darüber hinaus hatte die Resolution sogar eine "kartellfreundliche" Note:

> "Andererseits gibt die Konferenz zu, daß es nicht wünschenswert ist, daß Nationen sich gegenüber den Kartellen in ihrer Gesetzgebung von vornherein voreingenommen erweisen und sich deswegen den Vorteilen in den Weg stellen, die sie erwirken könnten"[3].

Mit einem solchen Konferenzergebnis konnte der RDI trotz einer deutlichen Zielantinomie gestärkt seine bisherige Po-

---

1) (Es) "mußte die Konferenz feststellen, daß die Erscheinung dieser Industrieabkommen, die aus wirtschaftlichen Notwendigkeiten heraus entstanden sind ... eine Tatsache darstellt, deren Entwicklung vermerkt werden muß und die ... als nützlich oder schädlich betrachtet werden muß, je nach dem Geist, der die Richtung und Durchführung dieser Abkommen leitet...". Vgl. Schlußresolution bei Feiler, S.71.

2) Vgl. Schlußresolution bei Feiler, S.73; Auf eine Verschärfung der Kartellkontrolle gerichtete Anträge von gewerkschaftlicher Seite fanden keine Annahme. Vgl. d. Bericht von Lammers, in: Anlage 1 d.Gesch.Mitt.d.RDI v. 15.7.1927, S.10 und S 275/f.116.

3) Vgl. Schlußresolution bei Feiler, S.72 f.; S. dazu auch die Schlußansprache des Präsidenten der Weltwirtschaftskonferenz, Theunis: "...den Regierungen, die Maßnahmen zur Regelung der Kartelle in ihrem Land treffen, wird geraten, die günstigen Wirkungen, die aus solchen Vereinbarungen entspringen können, nicht zu beeinträchtigen". Ber. KS, H.30, v. 8.8.1927, S.3.

litik fortsetzen[1]. Die deutsche Reichsregierung hatte ihm nicht nur keine Hindernisse in den Weg gelegt, sondern sein Vorgehen gestützt und anschließend durch Beschluß einer Ministerbesprechung offiziell gebilligt[2]. So hatte die Konferenz die Stellung des RDI vor der Öffentlichkeit weiter gestärkt[3] und zugleich auch das Zweckbündnis mit dem RWM gefestigt[4].

---

1) Im Text der Schlußresolution finden sich auch noch weitere Argumente, die die Position des RDI stärken konnten; So der Rationalisierungseffekt der Kartelle und ihre beschäftigungs- und konjunkturstabilisierende Wirkung. Vgl. Feiler, S.71 f.

2) Ministerbesprechung vom 9.6.1927, R 43I/1421/f.127 f.: "Die deutsche Reichsregierung billigt den Gesamtbericht der Weltwirtschaftskonferenz und stimmt ihren Beschlüssen zu. Sie ist bereit, an der Verwirklichung der Empfehlungen und Anregungen der Weltwirtschaftskonferenz tatkräftig mitzuwirken...". Es ist bezeichnend, daß dieser Text, der als Communiqué an die Presse ging, kaum besprochen wurde und die Minister dabei zu den S a c h f r a g e n der Konferenz gar nicht Stellung nahmen. Die Kontrollfunktion von Reichsregierung und Reichstag wurde kaum wahrgenommen.

3) So konnte Lammers bei seinem Bericht über die Konferenz in der Präsidiums- und Vorstandssitzung v. 14.6.1927 die zufriedene Feststellung machen, "daß die Vertreter keiner Nation die Kartelle grundsätzlich verurteilt haben... Das muß auch für Deutschland Bedeutung haben". Anlage 1 d. Gesch.Mitt.d.RDI v. 15.7.1927, S.11. S 275/f.116.

4) Die "Zusammenarbeit" von RDI und RWM kam auf dieser Konferenz auch darin deutlich zum Ausdruck, daß Staatssekretär Trendelenburg an der Sitzung von Präsidium und Vorstand des RDI am 14.6.1927 teilnahm, in der Lammers über die Weltwirtschaftskonferenz berichtete. Verlauf Weltwirtschaftskonferenz, S.303 ff.

Der 35. Deutsche Juristentag in Salzburg

Während die Weltwirtschaftskonferenz durch die Zweispurigkeit ihrer Stellung zum Kartellproblem im Sinne des RDI nicht allzu "öffentlichkeitswirksam" sein konnte, brachte der 35. Deutsche Juristentag vom Verbandsstandpunkt aus wesentlich bessere und folgenreichere Ergebnisse. Über die Vorbereitungen geben die erhaltenen Quellen des Reichsverbands kaum Auskunft. Die ersten Arbeiten müssen schon im Jahre 1926 eingesetzt haben, als die ständige Deputation des Juristentages, die in diesem Jahre neu gewählt worden war, ein kartellrechtliches Thema für die Salzburger Tagung festsetzte. Schon die eigenartige Formulierung dieses Themas, die aus einer rein juristischen Fragestellung heraus kaum verständlich ist, läßt auf Verbandseinflüsse schließen. Die Frage, die sich der Juristentag gestellt hatte, lautete: "Empfiehlt sich die Änderung und Vereinheitlichung der deutschen und österreichischen Kartellgesetzgebung?". Ihr Sinn bleibt unklar, wenn man berücksichtigt, daß es damals in Österreich keine Kartellgesetzgebung gab. Sie konnte infolgedessen auch nicht mit der deutschen "vereinheitlicht" werden, wenn die Themastellung nicht die implizite Forderung nach einer österreichischen Kartellgesetzgebung enthalten sollte[1]. Die Verhandlungen des 35. Juristentages lassen jedoch eher vermuten, daß eine andere Überlegung suggeriert werden sollte. Wenn schon in Österreich keine Kartellgesetzgebung notwendig war, dann konnte auch das deutsche Reich nicht an den "strengen" Bestimmungen der KartVO festhalten. So lag schon in der Themastellung eine Tendenz, die darauf hinwies, daß dieser Juristentag ein besonderes Gepräge erhalten würde[2].

---

1) Zur Kritik der Fragestellung vgl. Lederer, Julius, Das Kartell-Problem als Verhandlungsgegenstand des Deutschen Juristentages in Salzburg, KR, 1928, H.10, S.537 f.

2) Das bestätigte der Verlauf des Juristentages. Selbst Tschierschky stellte fest, daß die österreichischen Teilnehmer "die negative Einstellung der deutschen Vertreter zu unserer geltenden Gesetzgebung wesentlich unterstützten". Tschierschky, Siegfried, Der 35. Dt. Juristentag zur Kartellfrage, KR 1928, H.9, S.488.

Eine kritische Prüfung der Liste der Gutachter und Berichterstatter muß diesen Eindruck verstärken. Der erste Gutachter, Regierungsrat a. D. Oswald L e h n i c h [1], der 1923 als Leiter des Kartellreferats im RWM am Erlaß der KartVO maßgeblich beteiligt gewesen war und sie zuerst kommentiert hatte, war inzwischen aus dem Ministerium ausgeschieden und als Privatdozent an der Universität Tübingen tätig. Er ist zur Zeit des Juristentages schon als Mitglied im Geschäftsführenden Ausschuß der KS tätig gewesen[2]. Der zweite Gutachter, Rechtsanwalt Gustav W e i ß - W e l l e n s t e i n aus Wien war Generalsekretär des Hauptverbandes der Industrie Österreichs. Als erster Berichterstatter sprach Rechtsanwalt Rudolf I s a y , der von Anfang an dem Geschäftsführenden Ausschuß der KS angehört hatte. Ihm folgte als zweiter Berichterstatter Professor Hans Carl N i p p e r d e y von der Universität Köln, der damals in seiner Einstellung zum Kartellproblem dem Reichsverband nahestand. Die Weichen für diesen Juristentag wurden also durch Thema und Referenten schon lange Zeit im voraus gestellt[3]. Auch die Tatsache, daß als stellvertretender Vorsitzender der mit der Kartellfrage befaßten vierten Abteilung des Juristentages für "Wirtschafts- und Finanzrecht" der Heidelberger Honorarprofessor

---

1) Vgl. o. Vf., Vom Wesen der Kartelle. Magazin d. Wirtschaft, 4.Jg. H.36, S.1381 ff. Dort wird eine kritische Besprechung von Lehnichs Gutachten im Zusammenhang mit seiner Habilitationsschrift "Kartelle und Staat", Berlin 1928, gegeben.

2) Sitzung des Geschäftsführenden Ausschusses der KS vom 12.6.1928, S 345/f.224.

3) So ganz offen Nipperdey: "Als die ständige Deputation des Juristentages für das Kartellthema die zwei Referate bestellte, ist sie wohl davon ausgegangen, daß bei den zahlreichen, auf diesem Gebiete bestehenden Meinungsverschiedenheiten Stimmen aus verschiedenen Lagern zu Wort kommen sollten. Aber meine Damen und Herren, grundsätzliche Gegensätze bestehen zwischen uns nicht. Wie Isay weitgehend mit dem erstatteten Gutachten von Lehnich einverstanden ist, so kann auch ich in den Hauptpunkten meine Übereinstimmung mit Lehnich und Isay zum Ausdruck bringen". Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.741.

G e i l e r [1] bestellt wurde, der beträchtlichen Einfluß auf die Verhandlungen gewann, macht deutlich, in welchem Maße durch personelle Maßnahmen der Verlauf des Juristentages prädisponiert worden war[2].

Dabei ist nicht nur zu prüfen, welche Gedanken die Referenten im Einzelnen vortrugen und wie dabei möglicherweise Einflüsse der Industrie zum Ausdruck kamen, sondern es soll auch untersucht werden, wie der Juristentag von sich aus auf ein solch massives, bisher wohl einmaliges Eindringen von Verbandsinteressen in seine Reihen reagierte. Vom RWM waren der zuständige Kartellreferent, Ministerialrat J o s t e n , vom Reichsfinanzministerium Ministerialrat S c h l e g e l b e r g e r anwesend. Von der sozialdemokratischen Seite galt Rechtsanwalt Franz N e u m a n n [3], Autor der gewerkschaftlichen Kartellreformpläne, als prominentester Teilnehmer. Die Diskussion konnte deshalb ein zuverlässiges Spiegelbild der deutschen Kartellauseinandersetzungen nach dem Stand des Jahres 1928 erwarten lassen.

Das kurze, unbefriedigende Gutachten W e i ß - W e l l e n s t e i n s , das, wie vorauszusehen, vom Interessenstandpunkt der österreichischen Industrie her die ganze oder partielle Übernahme der deutschen Kartellgesetzgebung ablehnte, kann hier übergangen werden[4].

Das Wirtschaftsleitbild der anderen drei Referenten zeigte stark übereinstimmende Züge, die den Juristentag mit angeblich determinierten historischen Entwicklungen konfrontierten. Es wurde der Versuch gemacht, das Kartellproblem in

---

1) Karl Geiler war als Rechtsanwalt in Kartellsachen tätig, Aufsichtsratsmitglied mehrerer Industrieunternehmen und Mitherausgeber der Kartellrundschau. Handbuch öt.Gesellschaft, S.529. Wegen seiner Bindungen zur Industrie wurde er von dem sonst in dieser Hinsicht großzügigen RWM als "Gemeinwohlbeisitzer" des KartG abgelehnt. S 346/f.123 ff.

2) Zum Wahlverfahren: Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.709.

3) Vgl. Zur Vorgeschichte des Juristentages: Neumann,Franz, Gesellschaftliche und staatliche Verwaltung der monopolistischen Unternehmungen. Die Arbeit 1928, H.7, S.656 ff. und Naphtali,Fritz, Monopolkontrolle und KartVO, Frankfurter Zeitung v. 28.6.1928.

4) Verhandlungen Juristentag, Bd 1, S.181 ff.

größere Zusammenhänge hineinzustellen, als das unter dem akuten wirtschaftspolitischen Druck der deutschen Nachkriegsentwicklung möglich gewesen war. Die bis dahin weitgehend auf Teilprobleme beschränkt gebliebene Kartellforschung hatte seit der Mitte der Zwanziger Jahre in stärkerem Maße gesamtwirtschaftliche Interdependenzen berücksichtigt und begann, sich der "Wettbewerbsproblematik" im modernen Sinne zu öffnen[1].

Doch verbanden sich mit solchen Vorstellungen fast untrennbar zeitgenössische Theorien, wie sie von S o m b a r t und S c h m a l e n b a c h in den Zwanziger Jahren formuliert worden waren. Darin hieß es, daß die liberal-kapitalistische Wirtschaftsform im Sinne des 19. Jahrhunderts ihr Ende erreicht habe, die Zeit des Spätkapitalismus angebrochen und die Kartellbewegung selbst zum unabweisbaren Zeichen dieser zwangsläufigen Entwicklung geworden sei. L e h n i c h entwickelte auf den ersten Seiten seines Gutachtens den Ansatz einer Theorie, um diese Entwicklung in ihrem Ablauf und in ihren Zusammenhängen einer nationalökonomisch wenig gebildeten Zuhörerschaft nahezubringen. I s a y dagegen formulierte apodiktisch am Anfang der Begründung seiner Leitsätze:

> "Wenn wir nämlich den Darlegungen so hervorragender Wirtschaftswissenschaftler wie es S o m b a r t und S c h m a l e n b a c h sind, glauben dürfen, so steht die deutsche Wirtschaft heute an einem Scheidewege, an der Grenze zweier Wirtschaftsverfassungen. Der Hochkapitalismus wird heute vom Spätkapitalismus abgelöst. Oder, um mit S c h m a l e n b a c h zu reden, die Periode der freien Wirtschaft ist endgültig vorüber, und es tritt an ihre Stelle eine Periode der gebundenen Wirtschaft. Infolgedessen handelt es sich bei unserem Problem darum, die gesetzliche Grundlage für diese kommende Entwicklung der Wirtschaft zu finden..."[2].

Schließlich wurde das, was I s a y noch in große historische Zusammenhänge einzukleiden suchte, bei N i p p e r -

---

1) Vgl. die fast epochemachende Formulierung Lehnichs: "Das Problem der Kartellgesetzgebung, das uns hier beschäftigt, umfaßt also nicht allein die Kartellfrage, sondern das gesamte Problem der Regelung des Wettbewerbs". Verhandlungen Juristentag, Bd 1, S.263.

2) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.715.

d e y zum nicht mehr hinterfragbaren wirtschaftspolitischen Tatbestand:

> "Die Vorteile dieser organisierten Wirtschaft gegenüber volkswirtschaftlicher Planlosigkeit sind so oft geschildert worden, daß ich sie hier nur anzudeuten brauche ... Kartellierte Wirtschaft ist in vielen Fällen gegenüber völlig freier Konkurrenz die höhere Wirtschaftsform ... Wir haben auf der Grundlage der kapitalistischen Wirtschaftsordnung eine eigenartige Mischung von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung, ein besonderes Charakteristikum unserer Zeit"[1].

Gegenüber den Anfangsjahren der Republik hatte sich also, folgt man diesen Referaten, eine klare Wandlung vollzogen. Wenn die amtliche Presseverlautbarung zur KartVO noch stark unter der Spannung zwischen traditionellem Liberalismus und zunehmender Verbandswirtschaft gestanden hatte, dann war offenbar jetzt eine Entscheidung gefallen. Das faktisch Gegebene wurde akzeptiert, in einen größeren Zusammenhang hineingestellt und als gesetzmäßige Entwicklung einer juristischen Zuhörerschaft präsentiert, die solchen Gedankengängen gegenüber nur wenig innere Eigenständigkeit besitzen mochte. Es war nicht nur Verbandsabsprache, was diese Einmütigkeit unter den drei Referenten im Grundsätzlichen hervorgerufen hatte, sondern es spiegelte sich darin schon eine wirtschaftspolitische fin-de-siècle-Stimmung, die in den Dreißiger Jahren einen noch bestimmenderen Einfluß auf die deutsche Politik bekommen sollte. Wenn trotz "starker Beteiligung ... - es waren fast alle auf diesem Gebiete wissenschaftlich und praktisch Führenden anwesend"[2] - niemand sich aus diesem großen Kreise zu Wort meldete, um die herkömmlich liberal-kapitalistische Wirtschaftsform zu verteidigen, dann wurde das Problem einer Verbandsmanipulation des Juristentages angesichts dieser Einmütigkeit fast bedeutungslos. Selbst der Gewerkschaftler Franz N e u m a n n , der N i p p e r d e y s Referat als "ausgezeichnet" beurteilte, schloß sich diesen Überlegungen im Grundsätzlichen an. Sie schienen auch ihm,

---

1) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.742 f.

2) Vgl. den Bericht von Tschierschky,Siegfried, Der 35. Deutsche Juristentag zur Kartellfrage, KR 1928, H.9, S.487.

der zu den erklärten Gegnern des RDI gehörte, keiner besonderen Überlegung wert zu sein[1].

Aus diesen historischen Grundüberzeugungen erwuchs den Referenten eine Sicherheit, die es zu erlauben schien, die anstehenden Kartellprobleme gleichsam "aus der Natur der Sache" heraus lösen zu können. Nicht nur I s a y

> "erhoffte von der Diskussion auf dem Juristentag eine leidenschaftslose und objektive Klärung eines Problems, das bis dahin im Streit der Weltanschauungen der Parteien, der Wirtschaftsinteressen und der Tagesmeinung hoffnungslos verstrickt schien"[2],

auch N i p p e r d e y stellte sich ein ähnliches Programm:

> "Es gilt vielmehr, hier den vernünftigsten, gangbarsten und den Tatsachen des Wirtschaftslebens am meisten Rechnung tragenden Weg zur Lösung der Probleme zu zeigen, einen Weg, der nur zu einem Ziele führen darf: dem Wohl der Gesamtwirtschaft und der Gesamtheit"[3].

Illusionäre Vorstellungen von einer "objektiven, sachgesetzlichen Lösung", und ideologisches Vorverständnis führten zwangsläufig dazu, - das scheinen alle drei Referate deutlich zu erweisen -, Ausschau nach dem Staat als dem Garanten einer solchen Sachgesetzlichkeit zu halten. Das Problem der Wirtschaftslenkung, das in den Nachkriegsjahren durch eine Fülle interventionistischer Behelfe von der Wucherrechtsprechung bis zur Regelung der Außenwirtschaft mehr oder weniger verdeckt gewesen war, wurde jetzt zum ersten Mal vor einem grossen Sachverständigengremium als Grundsatzfrage neu aufgeworfen und auch entschieden. Der weitgehende Ausfall marktwirtschaftlicher Regelungsfunktionen durch die Folgen der Verbandswirtschaft und die spezifische Entwicklung, die das deutsche Preissystem damit genommen hatte, drängten mit zunehmender Normalisierung der Wirtschaft auf eine zumindest tendenzielle Entscheidung zwischen den beiden Typen der "Markt- und Zentralverwaltungswirtschaft". So kam L e h -

---

1) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.785.
2) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.74.
3) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.742.

n i c h in seinem Gutachten, ohne offenbar die Bedeutung seiner Aussage voll zu erkennen, zu der lapidaren Feststellung:

> "An die Stelle der ausgeschalteten Konkurrenzfreiheit muß die Überwachung durch den Staat treten"[1].

Selbst I s a y , der als Interessenvertreter des RDI staatlichen Eingriffen prinzipiell zurückhaltend gegenüberstand, betonte, daß

> "das Recht des Staates zur Kontrolle der Machtkörper ... einfach unbestreitbar (sei)"[2].

In gleichem Sinne äußerte sich auch N i p p e r d e y :

> "An die Stelle des Regulators der freien Konkurrenz müssen wir etwas anderes setzen. Und das kann nur sein die verständig gehandhabte, sachverständige Staatsaufsicht über die Preise aller wirtschaftlichen Machtkörper"[3].

Über L e h n i c h und I s a y aber noch hinausgehend, sah er die Endstufe dieser Entwicklung und befürwortete offen die Zwangssyndizierung, wie sie wenig später in der Weltwirtschaftskrise und dann als durchgängiges Strukturprinzip in der nationalsozialistischen Wirtschaft zur Ausformung kommen sollte.

> "Wenn man sich z. B. die desolaten Verhältnisse in einzelnen Industrien mit ihrer unrentablen Überproduktion vergegenwärtigt, so wäre eine Zwangssyndizierung verbunden mit kräftiger Errichtungssperre ganz heilsam"[4].

Schien diese Hinwendung zum Staat theoretisch schon die Zukunft vorwegzunehmen, so zeigten doch die Verhandlungen des Juristentages überwiegend retrospektive Züge. Auch bei dem Leitbild einer staatlich geleiteten Kartellwirtschaft mögen hinter dem für fortschrittlich gehaltenen "spätkapitalistischen" System in Wirklichkeit Strukturen Pate gestanden haben, die aus der Zeit der Kriegswirtschaft herrührten. Damals hatte eine Einheit von Staat und Kartellwirtschaft bestanden,

---

1) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 1, S.281.
2) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.723.
3) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.764.
4) Vgl. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.767.

die in ihrer Effizienz und vergleichsweisen Einfachheit der Handhabung vielen als vorbildhafte Synthese vor Augen gestanden haben mag.

Solche rückwärts gewandten Einstellungen beschränkten sich nicht nur auf volkswirtschaftliche Überlegungen, sondern beherrschten auch die rechtswissenschaftliche Diskussion der Tagung. Wenn der RDI auf diesem Juristentag eine bestimmte, vorbereitete Taktik verfolgte, dann bestand sie wesentlich in der ebenso einfachen wie wirkungsvollen Forderung nach Wiederherstellung der hergebrachten Trennung von Privatem und Öffentlichem Recht[1]. Diese Wiederherstellung schien so sehr der latenten Meinungsstruktur des Kongresses zu entsprechen, daß ohne große rednerische Bemühungen oder verhandlungstaktische Kniffe das ganze, nun fast fünf Jahre bestehende Gebäude der KartVO und ihrer Institutionen zerschlagen werden konnte. Es war für I s a y und N i p p e r d e y ein leichtes, den funktionierenden Teil der Verordnung, die §§ 8 und 9, als "privatrechtlich" zu eliminieren und im wesentlichen den ordentlichen Gerichten wieder zuzuführen. Auf der anderen Seite verstärkte man die Befugnisse des Reichswirtschaftsministers[2], wohl in der Annahme, daß sie unter der gegebenen politischen Konstellation nicht ausgeübt werden könnten[3]. Zu diesen Befugnissen gehörten Kompetenzen zum Einziehen von Auskünften, zur Einsicht von Büchern und Schriftstücken, zur eidlichen Vernehmung, zur Durchführung von Enqueten und zur Anordnung einer präventiven Meldepflicht. Dazu kam nach Anhörung eines beim RWM zu errichtenden Sach-

---

1) Für die Zeitgenossen schien das erneute "Vordringen des Privatrechts auf dem Juristentag" den "Beginn einer neuen Periode" einzuleiten. Vgl. Schreier,Fritz, Aufgaben der Kartelljurisprudenz, in: Schriften des V.f.Soz.Pol., München, Leipzig 1930, Bd 180 I, S.71.

2) Vgl. Gemeinsame Leitsätze, abgedr. in Ber. KS, Nr.33 v. Dez. 1928, S.1.

3) So sprechen auch die Leitsätze von "vertrauensvollen Verhandlungen", die schärferen Maßnahmen vorauszugehen hätten. Vgl. Gemeinsame Leitsätze, a.a.O., S.1.

verständigenausschusses: Das Recht der Auflösung von Kartellen, der Nichtigkeitserklärung von Verträgen oder Beschlüssen, der Untersagung der Durchführung bestimmter Maßnahmen. Das KartG, dessen Misch-Struktur im traditionellen Rechtswesen eine Neuerung gewesen war, fiel in gleicher Weise der Scheidung von Privatem und Öffentlichem Recht zum Opfer. So kam es, daß ein konservativer Juristentag einen ganzen Rechtszweig, der im Laufe von fünf Jahren mühsam konsolidiert worden war, revolutionierenden Veränderungen unterwarf[1]. Es ging offenbar nicht um einen Neuansatz, sondern eher darum, hergebrachte Ordnungsleitbilder aus der vorrepublikanischen Epoche mit den gegenwärtigen Verhältnissen in Übereinstimmung zu bringen. Das Ergebnis war eine Konstruktion, die im Hinblick auf die nationalsozialistische Entwicklung vorbereitenden Charakter hatte. Ähnlich wie die Machthaber nach 1933 Formen alter Traditionen neu belebten, die sie mit anderen Inhalten erfüllten, so ergaben die an den "guten alten Grundsätzen" des deutschen Rechts entwickelten Leitsätze der Berichterstatter, die nahezu einstimmig verabschiedet wurden, ein unbeabsichtigtes Strukturmuster für den Übergang in die staatliche Kartellwirtschaft. Wenn man geglaubt hatte, unter Berufung auf historische Zwangsläufigkeiten mit dem Rückgriff auf überlieferte und dem Wirtschaftsrecht inadäquate Rechtstraditionen den kartellpolitischen status quo zu stützen, mußte sich das schon bald als Fehleinschätzung erweisen. Schon kurz darauf, unter der Regierung B r ü n i n g begannen sich die Verhältnisse umzukehren. Die verkannte und unüberlegt herbeigerufene Macht des Staates gewann einen Einfluß auf die Wirtschaftsverhältnisse, der von den im Jahre 1928 in Salzburg versammelten Juristen nicht vorhergesehen werden konnte[2]. Ihre unter Berücksichtigung großer histori-

---

1) Die KartVO hatte "in sehr wesentlichen Punkten eine ... glatte Mißbilligung erfahren...". Tschierschky, Siegfried, Der 35. Dt. Juristentag zur Kartellfrage, KR 1928, H.9, S.488.

2) Charakteristisch für diesen (wohl unbewußten) Zwiespalt des Referat Isays: "...Die Erfahrungen der Kriegswirtschaft (haben) die heutige Generation wohl überwiegend

scher und juristischer Zusammenhänge konzipierten Leitsätze erwiesen sich in Wirklichkeit als auf die politisch-gesellschaftliche Konstellation der Weimarer "Normaljahre" zugeschnitten. Sie demonstrierten einen Konservativismus, der das Ende des parlamentarischen Regierungssystems in sich trug.

Der RDI hatte mit diesem Juristentag einen großen Erfolg errungen[1]. Dieser Erfolg beruhte aber nicht primär darauf, daß es gelungen wäre, den Juristentag durch ein geschicktes taktisches Vorgehen zu überfahren. Zwar bildeten Themastellung und Referentenauswahl eine wesentliche Voraussetzung. Auch für die Redigierung der Leitsätze kann der Vorwurf der Manipulation erhoben werden[2]. Gemessen an dem Ausmaß der grundsätzlichen Übereinstimmung, die nicht nur unter den Referenten, sondern auch bei den Tagungsteilnehmern bestand[3], handelte es sich jedoch um verhältnismäßig unbedeutende Änderungen. Entscheidend war vielmehr, daß die Vereinheitlichung der Leitsätze beider Berichterstatter den Juristentag in ungewöhnlicher Weise vor ein klar formuliertes, eindeutiges Programm stellte und damit im Gegensatz zu den Kartelltagungen von 1902 und 1904 in die Entscheidung zwang. Zwar kam es

---

zu der Überzeugung gebracht, daß der Staat sich der Einmischung in das Wirtschaftsleben so weit als möglich enthalten soll". Vgl. aber die kurz zuvor gemachte Äußerung, daß das "Recht des Staates zur Kontrolle der Machtkörper... einfach unbestreitbar" sei. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.723 f.

1) Die erste bedeutende, in der Öffentlichkeit spürbare Ausnützung dieses Erfolges kam in der großen RDI-Denkschrift von 1929 "Aufstieg oder Niedergang?" zum Ausdruck. Vgl. Die Besprechung der Denkschrift in: KR 1930, H.1, Beilage, S.149 ff.

2) Beide Berichterstatter, Isay und Nipperdey, hatten ursprünglich getrennte Leitsätze formuliert, die jedoch eine so starke Kongruenz aufwiesen, daß sie im Verlauf einer kurzen Mittagspause unter entscheidender Mitwirkung Professor Geilers zusammengefaßt werden konnten.

3) Die Regierungsvertreter enthielten sich der Stellungnahme. Auch das KartG trat in der Diskussion nicht in Erscheinung.

noch zu einer Fülle kleinerer Änderungsanträge[1], die sich jedoch ausnahmslos auf gesetzestechnische Einzelfragen bezogen und die Aufgabenstellung des Kongresses schon überschritten. Fachjuristische Akribie schien sich gegenüber kritischer Reflexion der entscheidenden Zukunftsprobleme durchzusetzen und kam damit den Zielen des RDI ungewollt entgegen[2].

Im Gegensatz zu den früheren Juristentagen hatte diesmal der

---

1) Eine Ausnahme und einen wichtigen Teilerfolg für den RDI bildete die Annahme eines Antrags Flechtheims, mit einem "Sachverständigenausschuß"..."ein ständiges Organ zu schaffen, dessen Aufgabe es ist..., für eine objektive Feststellung wirtschaftlicher Tatbestände zu sorgen". Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.77. Die Besetzung eines solchen Ausschusses mit RDI-Fachleuten hätte wesentlich zur Verstärkung der "Zusammenarbeit" von RDI und RWM beitragen können. Flechtheims Antrag wurde mit "lebhaftem Beifall und Händeklatschen" aufgenommen. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.800.

2) Die Mehrzahl von Verbesserungsvorschlägen kam jedoch erst dann zur Geltung, als die Diskussion auf energische Gegenvorstellungen Professor Sinzheimers bis in den folgenden Tag hinein verlängert wurde. Das von den Gutachtern wie der Verhandlungsleitung ursprünglich geplante überstürzte Vorgehen muß als inkorrekt bezeichnet werden. Nachdem die Leitsätze in der Mittagspause des 13. Sept. in großer Eile zusammengefaßt worden waren, wurden sie mit der Begründung, daß sie noch geschrieben werden müßten, erst unmittelbar vor Schluß der Tagesordnung der Versammlung mündlich bekanntgegeben. Wäre jetzt, wie geplant, eine Abstimmung durchgesetzt worden, hätte man in der Tat von einem Überraschungsmanöver sprechen können. Die Diskussion wurde jedoch bis in den nächsten Morgen hinein verlängert, wodurch alle in der Abteilung vertretenen Meinungen zu den Leitsätzen geäußert werden konnten. Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.784. Selbst Neumann, der profilierteste Gegner des RDI auf dem Juristentag, schloß sich dem Referat Nipperdeys im Grundsätzlichen an und beschränkte sich auf die Frage: "Wie kann Staat und organisierte Gesellschaft an der Verwaltung (sic!) dieser Wirtschaft beteiligt werden?". Seine Vorschläge, die denen der Gewerkschaften entsprachen, zielten auf eine staatliche Einbeziehung der Kartelle, wenn auch unter sozialistischem Vorzeichen, ab. Der Kartellentwicklung stand er damit weitgehend unkritisch gegenüber: "Ich gebe ohne weiteres zu, daß diese Frage (des Privatrechts d.Vf.) für mich kein überwältigend großes Interesse hat. Sie ist eine sekundäre Frage, und ich halte es für selbstverständlich, daß wenn man die Kartelle anerkennt, man selbstverständlich auch den Kartellzwang anerkennen kann und zwar sowohl den inneren wie den äußeren...". Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.785, 789.

Einfluß des RDI[1] die Konsequenz, daß klare, für Politik und Öffentlichkeit verständliche Leitsätze formuliert, darüber fast einstimmig beschlossen und damit zum ersten Mal zum Kartellproblem in eindeutiger Form Stellung genommen wurde[2]. Auch die Diskussion erfuhr durch diese Art des Vorgehens eine starke Verlebendigung und zeigte eine größere Nähe zu den in der Rechtspraxis auftretenden Problemen. Der Vorstoß des Reichsverbands in den Bereich des Juristentages hatte zur Folge, daß die kartellpolitischen Grundauffassungen eines repräsentativen Querschnitts deutscher Juristen in einer Zeit politischer und wirtschaftlicher Konsolidierung der Weimarer Republik sich zu einer Stellungnahme verdichteten, in der eine Öffnung für den staatlichen Dirigismus zum Ausdruck kam. Erst später wurde sichtbar, daß zwischen dieser Stellungnahme und der weiteren politisch-rechtlichen Entwicklung bis zum Dritten Reich eine geistige Verbindungslinie gezogen werden kann. Auch die Kartellverhandlungen des Salzburger Juristentages von 1928 stützen die These, daß schon vor 1930 Entwicklungen im Kartelldenken eingesetzt hatten, die die Umgestaltung der deutschen Wirtschaft unter der Herrschaft der NSDAP vorbereiten halfen[3].

---

1) Vgl. auch Wolff, Adolf, Entgiftung der Kartelldebatte? Berl. Tageblatt v. 17.9.1928: "(Man) konnte sich ... mitunter auf eine industrielle Tagung versetzt fühlen...".

2) Nach I s a y im Geschf.Aussch. KS v. 5.10.1928 in: Rundschreiben v. 11.10.1928, St fasc. 1928, sollen "die wenigen ablehnenden Stimmen gerade von einigen Kartellfreunden abgegeben worden sein, denen die öffentlichrechtliche Regelung der Entschließungen zu weit ging...".

3) Bedeutsam auch die Feststellung des neutralen, kritisch eingestellten Prof. Sinzheimer: "Eines der interessantesten Ergebnisse unserer Aussprache besteht darin, daß sämtliche Herren Referenten und sämtliche Diskussionsredner den Grundsatz anerkannt haben, ...daß nämlich, nachdem das freie Konkurrenzprinzip weggefallen oder wesentlich beschränkt worden ist, es Aufgabe des Staates ist, das allgemeine Interesse als Korrektur für den Wegfall der Vertrags- und Konkurrenzfreiheit wahrzunehmen. Darin sehe ich das positive Ergebnis". Verhandlungen Juristentag, Bd 2, S.827 f.

Die Kartellenquete von 1926-1929

Für die Entwicklung der Kartellpolitik in der Weimarer Republik ist es von großer Bedeutung gewesen, daß 1926 mit dem Beginn der Aufschwungsjahre, die erst zur stärkeren Ausformung der Verbandswirtschaft führten, eine umfangreiche, von theoretischen und praktischen Gesichtspunkten getragene Untersuchung des Kartellwesens einsetzte. Diese Untersuchung ("Kartellenquete") war Teil eines breit angelegten Forschungsprojekts ("Enquete"), das gleichsam Bestandsaufnahme und Bilanz der damaligen Wirtschaft werden sollte. Anstöße dazu waren im Jahre 1925 vom Reichstag[1], vom VRWR[2] und vom Verein für Sozialpolitik[3] ausgegangen. Es bestand nach der langen Periode notstandsähnlicher Verhältnisse, wie sie seit dem Jahre 1914 praktisch ohne Unterbrechung angedauert hatten, weithin das Bedürfnis nach neuen Orientierungsgrundlagen in der nur schwer überschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen, die nach und nach ihre bruchstückhaften Ausprägungen in der Wirtschaftswirklichkeit gefunden hatten. Die zahlreichen Zielkonflikte einer solchen "Wirtschaft im Übergang" drängten darauf, einen Neuansatz nicht nur von den herrschenden ideologischen Konzeptionen her, sondern auch durch die empirische Gewinnung und kritische Verarbeitung des bisher kaum bekannten umfangreichen Tatsachenmaterials zu suchen. Im Gesamtplan der Enquete, wie überall in der wirtschaftlichen Auseinandersetzung der damaligen Zeit, nahm das Kartellproblem keine dominierende Stellung ein, sondern mußte gerade bei einer so umfassenden und in die Einzelprobleme gehenden Arbeit in seiner Bedeutung und seiner grundsätzlichen Problematik in den Hintergrund treten.

---

1) RT-Entschließung v. 12.8.1925 Sten.Ber.RT (III.Wp)S.4400 und RT Drucks. 1924/25, Nr.1336.

2) Beschluß des wirtschaftspolitischen Ausschusses des VRWR v. 22.9.1925, S 226/f.16.

3) Eingabe des Vereins f.Soz.Pol. an die Reichsregierung v. 28.10.1925, S 226/f.16.

So bedeutete der Beginn der Untersuchungen eine entscheidende Zäsur in der wirtschaftspolitischen Entwicklung der Weimarer Republik. Während es sich in den vorangegangenen Jahren vor allem darum gehandelt hatte, in einer eher augenblicksorientierten Weise die Folgen des Weltkrieges zu bewältigen, ging es nun um die Aufgabe, in reflektierter Gestaltung zu einer spezifischen "Weimarer Wirtschaftsordnung" zu kommen, die ebensosehr die bisherige Entwicklung wie auch den Zusammenhang mit dem neuen parlamentarischen Regierungssystem berücksichtigte. Vom Gelingen dieses Unternehmens konnte weit mehr abhängen, als den Zeitgenossen bewußt gewesen ist. Es ging nicht nur darum, den politischen Entscheidungsträgern bessere Unterlagen für wirtschaftspolitische Maßnahmen bereitzustellen, sondern den Zirkel des bloßen "laissez-faire" tagespolitisch orientierter Kämpfe rivalisierender Machtgruppen zu durchbrechen. Es stellte sich die Zukunftsfrage nach einer Wirtschaftsordnung, die wieder von einer Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert werden konnte und zugleich die Voraussetzung bot, durch ein entsprechendes wirtschaftliches Wachstum vor allem die stark angestiegenen sozialpolitischen Forderungen der Zeit, wie auch die zusätzlichen Belastungen der Reparationen tragen zu können. In diesem Gesamtrahmen kam der Kartellfrage insoweit besondere Bedeutung zu, als an ihren "Mißständen", die häufig nichts anderes als Anzeichen für miteinander konkurrierende Bewertungssysteme waren, die mehr grundsätzlichen Fragen der Zukunftsordnung deutlicher als in anderen Bereichen sichtbar gemacht werden konnten[1].

Für den RDI war es deshalb von großer Wichtigkeit, auf die Beratungen der Kartellfrage im Enquete-Ausschuß Einfluß nehmen zu können. Anders als bei den Vorarbeiten zur KartVO ist

---

1) Charakteristisch für die hochgespannten Erwartungen an die Enquete als eine Art allerhöchstes wirtschaftliches Schiedsgericht die Bemerkung Curtius' bei der Eröffnungssitzung, es habe "die Enquete das Schlußwort zu sprechen in den vielfachen Auseinandersetzungen wirtschaftlicher Verbände". Zit. nach Hecht,Wendelin, Grundsätzliche Bemerkungen zu den Methoden der deutschen Wirtschaftsenquete. A.f.Soz.wiss.u.Soz.pol. 67.Bd, Berlin 1932, S.101.

der Reichsverband an der Wirtschaftsenquete von Anfang an beteiligt worden. Die sich wieder normalisierenden Verhältnisse parlamentarischer Regierungsweise erlaubten es nicht mehr, ein so großes Untersuchungsvorhaben unabhängig von den Spitzenverbänden vorzubereiten. Die Bereitschaft des RDI, an der Enquete mitzuarbeiten, bedeutete eine wesentliche Unterstützung für Reichsregierung und Reichstag, die ein derartiges Projekt in der immer noch kritischen wirtschaftlichen Situation des Winterhalbjahres 1925/26 gegen den Willen der Industrie kaum hätten einleiten können. Die Aufgeschlossenheit des RDI, der die Enquete nicht nur als notwendiges Übel betrachtete, sondern sie sogar ausdrücklich begrüßte, wurzelte offenbar nicht nur in taktischen Überlegungen, sondern auch in der echten Überzeugung, daß eine gründliche Untersuchung die "Wahrheit" seiner Hauptforderungen zur Wirtschafts- und Finanzpolitik an den Tag bringen werde[1]. Die starke Ausweitung der Sozialpolitik seit dem Ende des Ersten Weltkrieges, die weitgehend ohne Berücksichtigung anderer wichtiger volks-

---

1) Vgl. Metzner im Geschäftsführenden Ausschuß der KS v. 23.11.1926, der als Berichterstatter "(empfahl), bei den weiteren Untersuchungen der Kartelle im Enquete-Ausschuß das möglichste Entgegenkommen und die möglichste Offenheit zu zeigen. Die Gefahren, mit denen bei einer zu erwartenden Kartellaufsicht ... zu rechnen ist, können durch eine offene und bereitwillige Mitarbeit im Enquete-Ausschuß gemindert werden". S 344/f.216. Ebenso Lammers in: Schriften KS, H.2, Febr.1927, S.43: "Auch die Kartelle brauchen etwas Derartiges (die Enquete, d.Vf.) nicht zu scheuen, da sie gerade in Deutschland letzten Endes eine Fülle berechtigter und wertvoller Aufgaben zu leisten haben. Vgl. auch Frowein auf dem Kartelltag von 1925: "Ich glaube, wir von der KS können diesem Gedanken der Kartellenquete, der von mir persönlich auch schon früher ausgesprochen wurde, nur zustimmen". Schriften KS, H.1, 1925, S.93. Ähnlich Kastl vor der Mitgl.Vers.d.RDI am 3./4.Sept.1926 in Dresden: "...Sehr zu begrüßen wäre es, wenn ... insbesondere auch eine Untersuchung auf dem Kartellgebiet erfolgen würde. Wir haben alles Interesse daran, die Kartellfrage durch ein unparteiisches und unpolitisches Gremium untersucht zu sehen". Veröff.RDI,H.32, 1926, S.33. Mit der Zeit schlug diese Einstellung jedoch in ihr Gegenteil um. Vgl. d. Artikel "Enquete-Verdrossenheit" im Berliner Tageblatt v. 26.9.1928.

wirtschaftlicher Zielsetzungen vorgenommen worden war und ein Element ständiger Beunruhigung in den Kreisen der Industrie bildete, mochte durch die Enquete durchaus im Sinne des RDI korrigiert werden können[1]. Auch im Bereich der Kartellpolitik konnte der RDI in seinem Sinne günstige Ergebnisse erwarten. Mußte doch eine derartige umfassende Untersuchung der deutschen Wirtschaft, wie sie bis dahin noch nicht unternommen war, in dem Aufweis der komplizierten Verflechtung einer moderner arbeitsteiligen Produktions- und Absatzorganisation zeigen, daß radikalere Eingriffe nach liberalen oder auch sozialistischen Vorstellungen nur noch mit großen Opfern und krisenhaften Störungen zu erkaufen waren[2]. Die Überzeugung des Reichsverbands, daß die vorgegebene Struktur der Wirtschaft durchaus funktionsfähig und nicht im Grundsätzlichen änderungsbedürftig sei, wenn sie von Forderungen der Sozialpolitik und außenpolitischen Verpflichtungen stärker entlastet würde, mußte mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit durch eine solche Untersuchung bestätigt werden. Daraus hätte sich dann für den RDI, der gegenüber der Öffentlichkeit häufig aus der Defensive heraus zu argumentieren gezwungen war, eine unvergleichlich viel bessere Ausgangsposition für künftige Auseinandersetzungen ergeben. Die Enquete konnte somit zur wissenschaftlichen Rechtfertigung des status quo in der Wirtschaftspolitik werden. Sie mochte auch die Möglich-

---

1) Diese Erwartung bestand auch im Verein f.Soz.Pol. S 226/f. 16. In der Eingabe des Vereins an die Reichsregierung hieß es, "daß die erbitterten Kämpfe zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über die Frage der täglichen Arbeitszeit, wenn nicht beseitigt, so doch erheblich gemildert werden könnten, indem man gewisse umstrittene Tatsachen durch Anwendung zuverlässiger Ermittlungsmethoden eindeutig feststelle und sie damit dem Parteistreit (!) entziehe". R 43 I/1164/f.3.

2) Vgl. Lammers in: Schriften KS, H.2, Febr.1927, S.43: "Die Synthese zwischen dem von ihnen (den Kartellen, d.Vf.) umschlossenen Interessen privatwirtschaftlicher Natur und denjenigen der Allgemeinheit zu erleichtern, ist das wirtschaftspolitische Ziel, dem die Enquete durch ihre Untersuchungen und durch eine kritische Betrachtung ... dienen [illegible]"

keit bieten, den vielfach verdächtigten RDI zu rehabilitieren und mit einer größeren Autorität zu versehen[1].

Schon früh müssen Einflußnahmen des RDI auf den Regierungsentwurf des Enquetegesetzes eingesetzt haben[2]. Bereits im Winter 1925/26 zirkulierte ein Entwurf des VRWR im engeren Kreis von Präsidium und Vorstand, der mit geringfügigen Änderungen von der Reichsregierung übernommen wurde[3]. Welche Verhandlungen im einzelnen geführt wurden, ist aus den Quel-

---

1) Das Vorgehen des RDI in diesem Sinne wurde wesentlich dadurch erleichtert, daß Reichstag und Reichsregierung darauf verzichtet hatten, der Enquete ein klares Arbeitsprogramm zu geben. Vgl. die Kritik des wissenschaftlichen Sekretärs der Gesamtenquete, Wendelin Hecht: (Es) "entbehrte ... der Auftrag des Enquete-Ausschusses einer unmißverständlichen wirtschaftspolitischen oder sonstigen politischen Zielsetzung. Hierdurch wurde nicht nur das Arbeitsverfahren und die Meinungsäußerung der Mitglieder und Sachverständigen, sondern auch die Auswertung der Ergebnisse beeinträchtigt und damit vielfach die Rückwirkung geschwächt, die eine derartige umfangreiche Arbeit bei Parlament, Behörden und der gesamten Öffentlichkeit hätte auslösen müssen." Hecht, Bemerkungen, S.101. Die Folge davon war, daß der Ausschuß sich selbst zwar quantitativ übernahm, dafür aber seine Untersuchungsziele sehr bescheiden formulierte: "Der Ausschuß sollte seine Untersuchungsergebnisse in erster Linie aus den vorhandenen Materialien und in enger Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden gewinnen. Erst wenn diese Materialquellen nicht ausreichten, sollte er von sich aus Untersuchungen bei den wirtschaftlichen Unternehmungen durchführen oder bei den Behörden anregen." Hecht, Bemerkungen, S.104. Schon kurz nach der Konstituierung kam es im Ausschuß zu einer erheblichen Unruhe wegen der fehlenden Zielsetzung. Vgl. Bericht Berliner Börsenzeitung "Der Enquete-Ausschuß verlangt Klarheit über seine Aufgaben", v. 19.6.1926.

2) Auch der Reichstag nahm seine Kontrollfunktion gegenüber der Enquete nicht wahr. In keiner der drei Lesungen des Enquetegesetzes kam es zu einer Beratung. Nachdem der Berichterstatter Hilferding (SPD) des 8. Ausschusses für Volkswirtschaft auf das Wort verzichtet hatte, wurde das Gesetz am 27.3.1926 in 2. und 3. Lesung angenommen. Sten. Ber. RT (III.Wp) Bd 388, S.5318 u. Bd 390, S.6861.

3) S 226/f. 13 ff., S 327/f.6, 11 ff. Dieser Entwurf ging auf Hilferding zurück. Die Reichsregierung entwickelte kaum eigene Initiative und folgte sowohl in den "Leitsätzen" des Reichswirtschaftsministers zum Enquetegesetz (R 43I/1164/f.6) wie auch im Gesetz selbst weitgehend den Vorschlägen des VRWR (R 43I/1164/f.83.)

len nicht mehr zu ersehen. Doch kann eine bedeutsame Einflußnahme über den VRWR nachgewiesen werden. Als Vorsitzender des VRWR, jedoch offenbar ohne eindeutigen Auftrag, richtete Carl Friedrich von S i e m e n s ein Schreiben an den Reichswirtschaftsminister, in dem er sich gegen die Durchführung von Spezialuntersuchungen über einzelne Probleme oder Wirtschaftszweige wandte und eine Gesamtenquete für die ganze deutsche Wirtschaft forderte[1]. Auch hier könnte die Überlegung eine Rolle gespielt haben, daß nur eine solche Gesamtenquete mit ihrer Aufhellung der großen wirtschaftlichen Zusammenhänge für den RDI die erwarteten Ergebnisse bringen werde. Eine getrennte Kartellenquete hätte zwangsläufig zu dem Ergebnis führen müssen, daß die Schwierigkeiten und "Mißstände" auf diesem Gebiet klarer zu Tage getreten wären und möglicherweise Anlaß zu politischem Eingreifen in einem für den RDI ungünstigen Sinne geboten hätten[2]. Wenn das Kartellproblem so in die gesamtwirtschaftlichen Interdependenzen einbezogen wurde, daß es nur noch einen unter vielen Untersuchungsgegenständen darstellte, konnte es kaum zu unerwarteten Überraschungen für den RDI kommen[3].

Am deutlichsten ist nach der heutigen Quellenlage die Einflußnahme des RDI auf die personelle Zusammensetzung, das Arbeitsprogramm und seine Durchführung nachzuweisen. Dadurch, daß es gelang, eine der bedeutendsten Persönlichkeiten des RDI, den Rechtsanwalt Clemens L a m m e r s in die Position des Vorsitzenden des Gesamtenqueteausschusses und wichtiger Unterausschüsse hineinzubringen, erhielt die Enquete von vornherein

---

1) S 226/f.17. Ebenso Curtius aus Sorge vor politischen Schwierigkeiten durch einander widersprechende Teilenqueten. R 43/I/1164/f.3.

2) R 43I/1164/f.3.

3) Eine Vorstellung von der Relation von Gesamt- und Kartellenquete geben die Zahlen von 1636 Sitzungen und 6422 Sachverständigenbefragungen im ganzen, die erkennen lassen, wie gering in diesem Zusammenhang die 59 Sachverständigenvernehmungen der Kartellarbeitsgruppe in ihrer Bedeutung für die Gesamtheit der Untersuchungen zu veranschlagen sind. Zahlen nach: Hecht, Bemerkungen, S.107.

ein anderes Gesicht[1]. Wenn man zunächst in der Öffentlichkeit erwartet haben mochte, daß es sich bei dieser "Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft" um ein wissenschaftlich-sachliches, die bestehenden Verhältnisse kritisch durchleuchtendes Vorhaben handelte, dann war das seit der Berufung eines maßgeblichen RDI-Mitarbeiters in den Vorsitz fraglich geworden[2]. Selbst wenn L a m m e r s mit aller nur denkbaren Unvoreingenommenheit seine Aufgabe wahrgenommen hätte, waren doch zwangs-

---

1) Die Berufung Lammers war Ausdruck eines politischen Kompromisses, aber auch des Versagens institutioneller Kontrollmechanismen. Dazu Curtius in der Haushaltsdebatte des RT v. 19.3.1926 (Verhandlungen RT, Bd 389, S.1926): "Es kommt für das Gelingen wesentlich auf die Persönlichkeiten und die Organisation des ihnen anvertrauten Apparates an. Über diese beiden Seiten der Frage will ich mich heute nicht verbreiten...". Er äußerte sich jedoch auch in der Folgezeit nicht dazu und wurde vom RT nicht dazu gezwungen. Obwohl der Reichslandwirtschaftsminister und auch Prof.Harms "im Namen der Professoren des Enquete-Ausschusses" der Ernennung Lammers' heftig widersprachen, setzte der Reichswirtschaftsminister, der "gegen ihn keine Bedenken" hatte, die Ernennung durch. Auch der Reichskanzler "hielt Herrn Lammers für objektiv genug...". Die Ernennung erfolgte auf Grund eines Kompromißvorschlages des Reichswirtschaftsministers, der Hilferding, Graf Keyserling und Prof.Harms zu Mitgliedern des Präsidiums des Enquete-Ausschusses machte und vom Kabinett bei Stimmenthaltung des Reichslandwirtschaftsministers angenommen wurde. Es war ein Kompromiß der mehr formaler Natur war und die Stellung Lammers als Vorsitzendem kaum beschränkte. Vgl. dazu Min.Bespr. v. 28.5.1926, R 431/1412/f.280; Min. Bespr. v. 31.5.1926, R 43I/1412/f.284; Kab.Sitzung v.4.6. 1926, R 43I/1413/f.64. Rückwirkend erscheint es als fragwürdig, daß die Bestellung des Vorsitzenden "der Reichsregierung im Benehmen mit dem Ausschuß" vorbehalten war. (§ 6 Abs.1 Enquetegesetz, RGBl 1926 I, Nr.21, v.20.4.1926). Angesichts der engen Kontakte und Bindungen zwischen RDI und RWM hätte ein stärkeres Wirksamwerden von Interorgankontrollen die Effizienz der Enquete wesentlich steigern können. Die Bestimmung über die Bestellung der Vorsitzenden der Unterausschüsse durch den Vorsitzenden der Enquete "im Benehmen mit den Unterausschüssen" (§ 6 Abs.2 Enquetegesetz) führte dazu, daß Lammers sich selbst zum Vorsitzenden eines Unterausschusses ernannte.

2) Schon am Beginn der Enquete setzte Lammers gegenüber einzelnen Professoren durch, "es müßte schärfste Beschränkung innegehalten werden. Die Enquete habe keinen wissenschaftlichen, sondern einen unmittelbar auf die Praxis zugewandten Zweck...". Bericht der Köln.Ztg. v. 8.7.1926.

läufig Autorität und Glaubwürdigkeit der Enquete hinfort Zweifeln ausgesetzt. Sie drohte zum Eigenbericht der Wirtschaft zu werden und ihr Schwergewicht von einer staatlich eingeleiteten und kontrollierten Untersuchung in den Bereich der damals vielfach beschworenen "freiwilligen Publizität" zu verlagern.

Die Möglichkeiten der Einflußnahme des RDI können hier nicht für die Besetzung des Enquete-Ausschusses und seiner Unterausschüsse im ganzen, sondern nur für den engeren Bereich der Kartellerhebungen dargestellt werden. Kartellfragen kamen dem Arbeitsplan der Enquete nach zwar prinzipiell sowohl im Unterausschuß für allgemeine Wirtschaftsstruktur (Vorsitzender H a r m s), wie auch im Unterausschuß für Gewerbe (Vorsitzender L a m m e r s) zur Sprache. Doch sind die Ergebnisse dieser beiden Unterausschüsse für den Fragenkomplex staatlicher Kartellaufsicht und -reform nicht ergiebig[1]. Wichtiges Material für diese Problematik hat die "Arbeitsgruppe für Kartellfragen" zusammengetragen, die aber als "dritte Arbeitsgruppe des Unterausschusses für allgemeine Wirtschaftsstruktur" in der Bedeutung der Gesamtenquete stark zurücktrat[2]. Schon deshalb dürfen die Ergebnisse der Arbeitsgruppe in ihrem Schlußbericht in der Bedeutung für die Zeitgenossen nicht überschätzt werden.

Um diesen Schlußbericht abgewogen beurteilen zu können, ist die Z u s a m m e n s e t z u n g der Arbeitsgruppe im Hin-

---

1) Eine ganze Reihe von Veröffentlichungen des Enquete-Ausschusses enthalten verstreut Material zur Kartellfrage, doch handelt es sich dabei nicht um den hier interessierenden Auseinandersetzungsbereich von RWM und RDI. Vgl. die meth. Bemerkungen in: Schlußbericht, S.1 ff.

2) So Lammers selbst einschränkend vor dem Großen Ausschuß der KS am 27.1.1927: "Die Durchführung einer umfassenden Kartell-Enquete kann dagegen nicht Aufgabe des von mir geleiteten Ausschusses sein. Wenn Sie bedenken, daß die Arbeitsgruppe für Kartellfragen nur eine von etwa 30 Kommissionen des Enquete-Ausschusses darstellt, so werden Sie verstehen, daß es schon quantitativ unmöglich ist, den gewaltigen Komplex des deutschen Kartellwesens bis zum letzten zu durchforschen und darzustellen." Schriften KS, H.2, Febr.1927, S.39.

blick auf die Frage zu prüfen, welche Einflußmöglichkeiten der RDI im Einzelnen hatte[1]. Es war von großer Bedeutung, daß L a m m e r s nicht nur den Vorsitz der Gesamtenquete und die Leitung des Unterausschusses für Handel und Gewerbe, sondern auch das Amt des Vorsitzenden der Kartellarbeitsgruppe zeitweise in Personalunion auf sich vereinigen konnte[2]. Er hatte dadurch Möglichkeiten zur Koordination, die nicht nur vertikal die Über- und Unterordnungsverhältnisse in der Ausschußgliederung der Enquete übersprangen, sondern auch horizontal die beiden mit dem Kartellproblem befaßten "Unterausschüsse" miteinander verknüpften. Damit war eine institutionelle Anordnung getroffen worden, die den stellvertretenden Vorsitzenden der KS zur beherrschenden Figur für die Behandlung von Kartellfragen in der Enquete machte[3].

Aber auch die Zusammensetzung der Kartellarbeitsgruppe war stark vom RDI bestimmt. Von den 7 Mitgliedern waren zwei eng mit dem RDI verbunden. Der Wirkliche Legationsrat a. D. Dr.

---

1) Vgl. Liste der Arbeitsgruppe in: Schlußbericht, S.III.

2) Durch zeitlich geschickte Niederlegung von Ämtern wurde, wenigstens teilweise, die Form gewahrt. Am 28.2.1929, nachdem die Arbeit der Enquete in der Hauptsache beendet war, gab Lammers den Vorsitz ab, arbeitete aber weiter in den Ausschüssen mit. Er war damit als Vernehmender der Kartellarbeitsgruppe gerade nicht mehr Vorsitzender der Gesamtenquete, deren Leitung Minister a.D. Dernburg übernahm (R 43I/1164/f.228 und Dankschreiben Trendelenburg an Lammers, R 43I/1164/f.233). Ebenso gab er am 29.10.1927 sein Amt als stellv.Vorsitzender der KS "infolge Arbeitsüberlastung" auf, verblieb jedoch im Geschf. Aussch. der KS. Er schied auch zum selben Zeitpunkt aus der politisch relevanten Funktion des RDI-Vertreters im Tarifausschuß des VdA aus (Rundschreiben RDI v. 1.3.1928, St fasc. 1928, o.lfd.Nr.). Er blieb jedoch bis zur Auflösung der Enquete Vorsitzender der Kartellarbeitsgruppe, so daß er auf die Abfassung des Schlußberichtes Einfluß nehmen konnte (Rundschreiben RDI v. 30.1.1931, St fasc. 1931, o.lfd.Nr.).

3) Die Folge dieser Stellenbesetzung war die Verwischung der Grenzen staatlicher und verbandlicher Funktionen. Vgl. z.B. Tagesordnung zur Präsidiumssitzung d. RDI v. 18.1.1929: "In Verfolg von Vorwürfen, die wegen angeblicher Indiskretionen von seiten der Industrie gegen den Enquete-Ausschuß erhoben worden sind..., hat der Herr Vorsitzende des Enquete-Ausschusses den Wunsch ausgesprochen, die Angelegenheit in einer Sitzung des Präsidiums zur Erörterung zu bringen." S 229/f.2.

B ü c h e r war Hauptgeschäftsführer des RDI gewesen und gehörte dem Präsidium, dem Vorstand, dem Geschäftsführenden und dem Großen Ausschuß der KS an. Er war Vorsitzender des Präsidiums- und Vorstandsbeirats für allgemeine Wirtschaftspolitik und seinen Erfahrungen und seinen Ämtern nach eine der bedeutendsten Persönlichkeiten innerhalb des Reichsverbandes. Auch der Reichswirtschaftsminister a. D. H a m m hatte sich seit seinem Ausscheiden aus dem Kabinett mehr und mehr an der Arbeit des RDI beteiligt. Die übrigen Mitglieder, der Chefredakteur B e r n h a r d , Reichsminister a. D. Dr. D e r n b u r g , Major a. D. von D e w i t z , Professor H a r m s und der sozialdemokratische Theoretiker H i l f e r d i n g vertraten so verschiedene Richtungen, daß sie für den RDI kein ebenbürtiges Gegengewicht bilden konnten. Bei den vier "ständigen Sachverständigen" der Arbeitsgruppe ergab sich eine 50 %ige Aufteilung für den Reichsverband. Professor F l e c h t h e i m , Mitglied des Vorstandes, des Geschäftsführenden und Großen Ausschusses der KS und anderer Gremien des RDI[1] und Professor G e i l e r , standen die Sozialdemokraten Dr. J a h n und N a p h t a l i gegenüber[2].

Dadurch, daß die Arbeitsgruppe entgegen ihrer ursprünglichen Zielsetzung offenbar keine eigenen Arbeiten zur Frage der Kartellaufsicht und -reform abgefaßt hatte[3], lag das Schwergewicht ihrer Tätigkeit bei der Vernehmung von 59 Sachver-

---

1) Das einzige von der Kartellarbeitsgruppe veröffentlichte Gutachten ließ Lammers von Flechtheim anfertigen. Deutlicher konnte kaum hervortreten, wie sehr der RDI, auch in der praktischen Arbeit, hier "unter sich" war. Schriften KS, H.2, Febr.1927, S.49.

2) Vgl. die Kritik Hechts, der zwar den Vorwurf der Verbandsabhängigkeit zurückwies, es aber als "Fehler" bezeichnete, "Persönlichkeiten, ...die durch Berufsarbeiten oder andere Verpflichtungen bereits überlastet waren", zu berufen. Dadurch,"daß sich damit zwangsläufig das Schwergewicht der Arbeiten ... von den Mitgliedern auf die Vorsitzenden der einzelnen Arbeitsgruppen und auf die wissenschaftlichen Sekretäre verlagerte", entstand ein zusätzlicher Vorteil für den RDI. Hecht, Bemerkungen, S.103.

3) Lammers in Schriften KS, H.2, Febr.1927, S.47.

ständigen aus dem Bereich von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Auch die Zusammensetzung dieser von der Arbeitsgruppe berufenen Sachverständigen vermittelt wertvolle Aufschlüsse über die besondere Art des Vorgehens bei der Durchführung der Kartellenquete. Schon die Personenliste, wie sie im Inhaltsverzeichnis des 1931 veröffentlichten Vernehmungsbandes abgedruckt ist, stellt im Grunde eine geschickte Verhüllung der wirklichen Interessenlage der Arbeitsgruppe dar[1]. Äußerlich scheint diese Liste durch die Gliederung in Politiker, Kartellpraktiker, Wirtschaftsgruppen, Nationalökonomen, Betriebswirtschaftler, Publizisten, Juristen und Judikatur sowohl der Einteilung wie auch der Anzahl der zugezogenen Persönlichkeiten nach einen repräsentativen Querschnitt zu vermitteln. Eine Überprüfung auf Bindungen an den RDI ergibt jedoch, daß allein 18 in einem Ausschuß des Reichsverbandes vertreten waren[2]. Werden die Kartellfachleute G e i l e r, N i p p e r d e y, T s c h i e r s c h k y und B o r r m a n n als der KS nahestehend hinzugezählt, entsteht, gemessen an der Gesamtzahl von 59 Sachverständigen, schon eine Art Drittelparität für den Reichsverband. Eine weitere Addition der Persönlichkeiten[3], die in ihrer Einstellung zum Kartellwesen im weiteren Sinne der Linie des RDI entgegenkamen, läßt mit der Gesamtsumme von 33 Persönlichkeiten eine einfache Mehrheit zugunsten des Verbandes konstruieren. Als Befürworter einer wesentlichen Verschärfung der Kartellkontrolle lassen sich nur 6 Namen nennen[4], und als qualifizier-

---

1) Vernehmungen, S.V f.

2) Schlack; Leidig; Meyer,Oskar; Reichert; Cappenberg; Herbig; Caro; Frowein; Gerwin; Haller; Heiman; Lange,Karl; Meinhardt; Metzner; Vershofen; v.Beckerath,H.; Flechtheim; Isay.

3) Meyer,Oskar; Bernstein,Otto, Weinbart; Liefmann; Müller, August; Passow; Weber,Adolf; Wiedenfeld,Ernst; Funk; Gestrich; Pinner; Friedländer.

4) Alexander,Eduard, Rechtsanwalt,KPD; Heinig,Kurt,SPD; Krätzig,Hermann,SPD; Naphtali,Fritz,ADGB; Neumann,Franz, ADGB; Lederer,Emil,Prof.d.Nationalökonomie.

ter Verteidiger des KartG stand der ebenfalls vernommene Kartellgerichtspräsident L u c a s im Grunde allein. Es wurde kein einziger Sachverständiger berufen, der das Kartellsystem an sich in Frage stellte. Weder Persönlichkeiten aus dem Bereich des Liberalismus, noch eines orthodox-revolutionären Sozialismus waren zur Mitarbeit herangezogen worden. Die Arbeitsgruppe blieb damit gleichsam "unter sich". Sie repräsentierte das kartellpolitische "establishment", das im Grundsätzlichen keine Änderungen wünschte, sondern sich lediglich mit der Frage nach Intensität und Modus der schon bestehenden Mißbrauchsaufsicht auseinanderzusetzen wünschte.

Auch in der Aufstellung nach Berufsgruppen kann im Grunde deutlich werden, welchen Charakter diese Kartellenquete ihrer personellen Zusammensetzung nach annehmen mußte. Die in der Gruppe II aufgeführten neun "Kartellpraktiker" waren ohne Ausnahme RDI-Mitglieder. In der Gruppe IV (Nationalökonomen und Betriebswirtschaftler) fehlte die ganze jüngere Generation, vor allem der Privat-Dozenten. Obwohl mit dem Redakteur F e i l e r von der Frankfurter Zeitung und S t o l p e r , dem Chefredakteur des "Deutschen Volkswirts" zwei unabhängige und kritische Persönlichkeiten in der Gruppe V (Publizisten) vertreten waren, überwog doch auch hier mit den Chefredakteuren der "Berliner Börsenzeitung", der "Industrie- und Handelszeitung" und des "Berliner Tageblattes" eine mehr kartellkonservative Einstellung. In der Gruppe VI (Juristen) schließlich fand sich bis auf den als "kartellfreundlich" geltenden Rechtsanwalt Heinrich F r i e d l ä n d e r mit den Professoren F l e c h t h e i m , G e i l e r , I s a y und N i p p e r d e y die selbe Gruppierung wie auf dem Salzburger Juristentag von 1928.

Zusammenfassend ließe sich diese Sachverständigenauswahl als ein "Ersatz-RWR" charakterisieren, der nicht primär nach sozialpolitischen, sondern nach kartellpolitischen Gesichtspunkten hin orientiert war[1]. Doch war es ein "RWR", in dem

1) Auch die Gesamtenquete war in der Eingabe v. 22.9.1925 an die Reichsregierung vom wirtschaftspolitischen Ausschuß

scharfe Konturen zwischen Kartellfreunden und Kartellgegnern, zwischen Vertretern des status quo und Befürwortern einer Neuordnung, weitgehend vermieden worden waren. Er konnte deshalb auf paritätische Verhandlungsprinzipien verzichten und gleichsam auf Mehrheitsgrundlage arbeiten. Das Schwergewicht lag dabei jedoch beim RDI, dessem geschlossenen Block vielfältige Einzelmeinungen und -interessen gegenüberstanden, die sich, gebunden an die äußere Form der Vernehmung, nicht solidarisieren konnten. Immer dann, wenn im Schlußbericht der Arbeitsgruppe Formulierungen mit "Mehrheitsanspruch" Ergebnisse mit besonderer Autorität zum Ausdruck bringen, wird sich deshalb die Interpretation vor unüberprüften Verallgemeinerungen hüten müssen.

Obgleich nicht mehr festgestellt werden kann, nach welchem Verfahren sich die personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppe und der vorgeladenen Sachverständigen vollzogen hat, wird doch darin ein großer Erfolg des RDI gesehen werden können. Weniger durch Pressionen, als durch die geschickte Nutzung seiner Sachverständigenfunktion und durch ein offenbar kampfloses Vorstoßen in die von Regierung, Parlament und Öffentlichkeit gebildete Kontrollücke erhielt der Reichsverband fast unmerklich eine taktisch hervorragende Ausgangsposition für die Gestaltung der "Kartellreform" nach seinen Vorstellungen.

Selbst bei einem so starken personellen Gewicht, wie es der RDI in der Kartellenquete wirksam werden lassen konnte, kann nicht ohne weiteres kausal auf die Intensität des Einflusses geschlossen werden. Doch der Eindruck einer Präponderanz von RDI-gemäßen Gedankengängen muß sich verstärken, wenn auch die Durchführung dieser kartellpolitischen Untersuchungen einer kritischen Überprüfung unterzogen wird.

Vor allem der F r a g e b o g e n , der bereits vor den Vernehmungen an die "Sachverständigen" ausgegeben wurde, läßt

---

des VRWR als eine Art Ersatz für den endgültigen RWR aufgefaßt, geplant und vorbereitet worden. R 43I/1164/f.2.

darauf schließen, daß stärkere Verbandseinflüsse wirksam gewesen sein müssen, auch wenn die direkten Zusammenhänge auf Grund der Quellenlage nicht mehr sichtbar gemacht werden können[1]. Schon die Tatsache, daß in einem ausführlichen Fragebogen die wesentlichen innerhalb der Kartellenquete behandelten Fragen schriftlich niedergelegt wurden, erlaubte zwar eine gründliche Vorbereitung der zu vernehmenden Persönlichkeiten, bot aber auch die Möglichkeit zu geschickter Verschleierung[2]. Diese Art des Vorgehens mußte die Bedeutung der Enquete für die Auffindung bisher unbekannter wirtschaftlicher Fakten weiter herabmindern. Aus dem Fragebogen läßt sich schon im voraus deutlich entnehmen, welche Problemkreise behandelt werden sollten. Gerade auch durch die Fragen, die n i c h t gestellt wurden, können wertvolle Aufschlüsse über die Tendenz dieser Kartellarbeitsgruppe gewonnen werden, ganz abgesehen von dem weitgehenden Verzicht, in freier Rede und Gegenrede dem spezifischen Erfahrungsbereich jedes Sachverständigen gemäß eine optimale Tatsachenauffindung zu ermöglichen.

Schon die Gliederung des Fragebogens in einen kartellpolitischen, einen kartellrechtlichen und einen an den Auswirkungen der Kartellpolitik orientierten Teil bedeutete, so wie sie hier vorgenommen wurde, eine Beeinflussung der Vernehmungen. Sie bewirkte durch die Trennung von Kartellrecht und -politik die Aufspaltung eines an sich unlösbaren Sachzusammenhanges, durch die erreicht wurde, daß die primär an der Neuordnung der juristischen Fragen ansetzende Strategie des RDI ihre volle Wirksamkeit entfalten konnte. Auch muß auffallen, daß im III. Teil, der die Auswirkungen der Kartellpolitik behandelte und damit zum Kernstück der Vernehmungen

---

1) Vgl. Vernehmungen, Anhang, S.574 ff.

2) Telegrammbestätigung Gerwin (Stahlwerksverband) an Reichert (Geschäftsführer des Vereins Eisen- und Stahlindustrieller) v. 3.7.1929: "Habe Lehnich und Herle oder Metzner gebeten, ...hierher zu kommen, um Fragebogen zu besprechen. Wenn irgend möglich, bitte ich auch Sie, an Besprechung teilzunehmen, um Fragebogenbeantwortung möglichst einheitlich zu gestalten...". R 13I/322/f.3.

überhaupt hätte werden können, lediglich drei Fragen mehr peripherer Natur gestellt wurden, in denen die umstrittensten Probleme des Kartellwesens der Weimarer Republik gar nicht oder nur dann zur Sprache kommen konnten, wenn die Sachverständigen von sich aus dazu bereit waren.

So wird bereits im ersten k a r t e l l p o l i t i s c h e n Teil deutlich, daß dem Fragebogen nach gar nicht an eine gründliche Tatsachenerhebung aus den Bereichen der Kartellwirtschaft und der Auseinandersetzungszone zwischen RWM, KartG und Verbänden gedacht war. Vielmehr ergibt sich als Gesamteindruck, daß die Kartellenquete im wesentlichen darauf beschränkt sein würde, allgemein gehaltene Ansichten der bekanntesten Sachverständigen zur Neuordnung dieses Gebietes zu kodifizieren und gleichsam als eine Art kartellpolitische "Meinungsumfrage" der Öffentlichkeit zu übergeben. Das mußte eine Abspaltung ideologisch vorgeprägter "Überzeugungen" von der Kartellpraxis zur Folge haben. Während die Meinungen der Sachverständigen ohnehin schon ihren Veröffentlichungen, bzw. denen ihrer Verbände entnommen werden konnten, hätte gerade die systematische Heranziehung der p r a k t i s c h e n Erfahrungen eine wichtige Forschungslücke schließen können und dadurch auch den großen finanziellen Aufwand gerechtfertigt. Die unkritische Kompilation von Meinungen drohte, besonders wenn man den Establishment-Charakter der Sachverständigenauswahl berücksichtigt, zur blossen Rechtfertigung und Absicherung des status quo zu werden. Auch waren die Fragen des allgemeinen kartellpolitischen Teils so gewählt, daß sie in der ersten Hälfte das bei diesem Abstraktionsgrad recht unfruchtbare Problem der Einordnung der Kartellpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik aufwarfen, während im zweiten Fragen gestellt wurden, die die Kernpunkte der kartellpolitischen Auseinandersetzungen gar nicht berührten. So kam etwa die Frage 4, ob "unter bestimmten Voraussetzungen Kartelle bzw. Außenseiter von Staats wegen zu fördern" seien, der "Produktionsförderer"-Aktion des RDI entgegen. Die Frage 5 nach den Möglichkeiten zollpolitischer Einwirkungen auf das Kartellwesen mußte angesichts der

politischen Kräftekonstellation, die solche gezielten Einwirkungen faktisch ausschlossen, als mehr am Rande stehend angesehen werden. Und auch die Frage 6 nach der Möglichkeit einer Ausdehnung der Publizität im Kartellwesen war wenig fruchtbar, da ohnehin bekannt war, daß die Verstärkung der Publizität zwar allerseits befürwortet wurde, ihr aber von der Praxis her trotz einzelner Fortschritte unüberschreitbare Hindernisse entgegengesetzt wurden. Störend ist der alternative Charakter dieser Fragen des kartellpolitischen Teils, der die freie Stellungnahme der Sachverständigen zu den wirklich relevanten Problemen einengte. Es fehlten vor allem Ansatzpunkte für eine echte Bestandsaufnahme des Auseinandersetzungsbereichs von Kartellen und staatlichen Institutionen, die es allein ermöglicht hätten, brauchbare Unterlagen für die Kartellreform bereitzustellen. Die spezifische Zusammensetzung der Fragen mit ihrem Hinlenken auf die allgemeine Wirtschaftspolitik, staatliche "Produktionsförderung" und Publizitätsproblem entsprach fast spiegelbildlich der typischen Struktur der RDI-Reformvorschläge. Die Formulierungen drängten auf eine Beantwortung im Sinne des Reichsverbandes, so daß eine spürbare Weichenstellung für die Vernehmungen vorgenommen worden war.

Auch der Abschnitt B des I. Teiles ließ wenig Raum für eine informative Gestaltung der Vernehmung. Er enthielt Fragen nach Kartellregister und Kartellamt, nach behördlicher Schlichtung und Errichtung eines "autoritativen Sachverständigenausschusses" beim RWM und schließlich nach den Zukunftsaussichten der Zwangskartelle. Es wurde überwiegend nach "Meinungen" der Sachverständigen in einer Weise gefragt, die, wie die Vernehmungen zeigten, mehr auf Zustimmung oder Ablehnung bestimmter institutioneller Regelungen, als auf eine Konfrontation mit der Wirtschaftswirklichkeit der Weimarer Republik hinauslaufen mußte. Es ist im Hinblick auf die spätere Entwicklung von Bedeutung, daß in diesem Abschnitt, der unter der Überschrift "Besondere kartellpolitische Vorschläge" Raum für die Kartellreform hätte bieten können und müssen, fast ausschließlich Überlegungen aufge-

führt waren, die eine verstärkte staatliche Aktivität im Bereich der Wirtschaft zur Diskussion stellten. Wenn in den fünf Fragen die Einführung von Kartellregister, Kartellamt, behördlicher Schlichtung, "autoritativem Sachverständigenausschuss"[1] und eine "Ausdehnung der Zwangskartelle" angesprochen wurden, bedeutete das eine Fixierung der Befragten auf das Problem des staatlichen Interventionismus.

Im zweiten, k a r t e l l r e c h t l i c h e n Teil waren die Fragen so formuliert, daß sie in ihrer strikten Beschränkung auf die fachjuristische Problematik Bestrebungen auf eine Rückwendung zum Vorkriegsrecht stärken mußten. Ob es sich um die Trennung von Privatem und Öffentlichem Recht, um Organisationszwang und Präventivzensur, fristlose Kündigung, Rechtsschutzproblematik und Schiedsgerichte handelte, immer wurde im Grunde suggeriert, daß die gegenwärtige Regelung unbefriedigend sei und nur durch die Rückkehr zu den herkömmlichen rechtlichen Konstruktionen überwunden werden könnte. Diese Tendenz kann zwar weniger aus den Fragen an sich herausgelesen werden. Die isolierte Behandlung rechtlicher Fragen unter weitgehender Ausklammerung der politischen Problematik mußte jedoch unter den damaligen Verhältnissen zu solchen Ergebnissen führen.

Der Gesamtstruktur des Fragebogens nach trat Teil III ("Auswirkungen der Kartellpolitik") ganz zurück. Gerade hier wäre eine Aufgliederung der Fragen unverzichtbar gewesen, wenn die Arbeitsgruppe konkrete Informationen über die Situation der deutschen Kartellaufsicht hätte erhalten wollen. Demgegenüber wurden mit dem Ansprechen der internationalen Kartellierung, des wirtschaftlichen Fortschritts und der staatlichen Kredit-, Steuer- und Subventionspolitik Problemkreise berührt, die mehr am Rande lagen und auf eine Apologetik der bestehenden Kartellwirtschaft hinzielen konnten. War es doch ein vielgebrauchtes Argument in der Wirtschaft, daß die Kartellkontrolle die

---

1) Zum Vorschlag der Errichtung eines "autoritativen Sachverständigenausschusses" als eine Art Kartellbeirat beim RWM, der auf den RDI zurückging, vgl. oben den Abschnitt über den 35. Deutschen Juristentag.

Position der deutschen Industrie bei internationalen Verhandlungen entscheidend beeinträchtigte. Ebenso war es communis opinio, daß eine scharfe Kartellkontrolle den Fortschritt der wirtschaftlichen Entwicklung beeinträchtigen müsse. Auch das Argument, daß der Staat selbst durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen entscheidend an der Entstehung und Förderung des Kartellwesens beteiligt gewesen sei und deshalb billigerweise keine Antikartellpolitik treiben dürfe, war angesichts der weithin inkonsistenten Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik nicht ungerechtfertigt. Es konnte aber in diesem Zusammenhang dazu dienen, Neuansätze in der Kartellpolitik überhaupt zu verhindern.

So vermittelt eine kritische Prüfung des Fragebogens der Kartellarbeitsgruppe insgesamt das Bild eines am status quo orientierten Dokuments, das als Grundlage einer Kartellreform im Sinne einer Neugestaltung der Wirtschaftsordnung nur wenig geeignet sein konnte.

Nicht nur die personelle Zusammensetzung der Kartellenquete und die besondere Art der Abfassung des Fragebogens, sondern auch die D u r c h f ü h r u n g d e r V e r n e h m u n g e n trug entscheidend dazu bei, den Wert und die Ergiebigkeit der Untersuchungen wesentlich zu mindern. Dabei ist es zunächst notwendig, die Zeit der Vernehmungen und der Abfassung des Schlußberichtes genauer einzugrenzen. Obwohl in den Veröffentlichungen der Kartellenquete Zeitangaben fehlen, läßt sich doch rekonstruieren, daß der eigentliche Schwerpunkt der Tätigkeit der Kartellarbeitsgruppe, der bei der Durchführung der Vernehmungen und ihrer Auswertung lag[1)],

---

1) Zum Vorgehen der Kartellarbeitsgruppe vgl. den Bericht Lammers' vor dem Großen Ausschuß der KS am 27.1.1927. Schriften KS, H.2, Febr.1927, S.47: Danach wertete Lammers zunächst die von Kartellen nach Aufforderung freiwillig bereit gestellten Informationen selbst aus und nahm erst im Frühjahr 1927 eine Aufteilung der Aufgaben auf die Mitglieder der Gruppe vor. Diese sollten Referate zu den einzelnen Teilgebieten anfertigen, von denen jedoch nicht bekannt ist, ob sie erstellt wurden. Der Schlußbericht bezieht sich, soweit er Belege bringt, lediglich auf die Vernehmungen der Sachverständigen. Die Abhängigkeit des Arbeitsplanes von den Vorsitzenden war

sich auf einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum konzentrierte. Aus der Erwähnung des "unabhängigen autoritativen Sachverständigenausschusses ... (Anregung des Juristentages)" im Teil I des Fragebogens kann geschlossen werden, daß die Vernehmungen, wenn man einen gewissen zeitlichen Abstand von der Versendung der Fragen einrechnet, erst gegen Ende 1928 oder zu Beginn des Jahres 1929 begonnen haben können. Mit der Kenntnis der letzten Berufungstermine für Juli 1929 als terminus antequem ist das Ende der Vernehmungen klar bestimmt[1]. Die Beschränkung auf diesen verhältnismäßig kurzen Zeitraum hatte zur Folge, daß die Aussagen der Sachverständigen querschnittartig die Situation am Beginn des Jahres 1929 zusammenfaßten und der Zeit nach gleichwertig nebeneinander gestellt werden können. Auch ergibt sich für die rückschauende Beurteilung als Vorteil, daß gleichsam eine Bilanz der "guten Jahre" der Weimarer Republik vorgelegt wurde, die von den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise noch unbeeinflußt war. Es fehlt jedoch die Möglichkeit, durch ein zeitlich breiter gestreutes Material die Entwicklung, die die Einstellung zum Kartellwesen seit dem Ende der Inflation durchgemacht hatte, kontinuierlich zu verfolgen.

Es muß auffallen, daß trotz der relativ schnellen Durchführung der Vernehmungen ihre Veröffentlichung zusammen mit dem Schlußbericht erst in der Mitte des Jahres 1931[2] vorgenommen wurde. Das mag zum Teil mit den Haushaltskürzungen zusammen-

---

auch Folge des Enquetegesetzes, das in § 10 seine Aufstellung "dem Ausschuß im Benehmen mit der Reichsregierung" überließ (RGBl 1926 I Nr.21 v. 20.4.1926). Solange die Reichsregierung nicht von sich aus die Enquete kontrollierte, hatte der RDI weitgehend freie Hand. Was von den Ergebnissen her als Negativum erscheint, wurde von Curtius positiv als "Unabhängigkeit der Ausschüsse" im Sinne größerer Objektivität gewertet. Vgl. seine Rede vor dem Enquete-Ausschuß v. 7.6.1926, Kölner Zeitung v. 8.6.1926.

1) R 13I/322/o.lfd.Nr., Hecht an Gerwin 26.6.1929.

2) Der Bericht lag inoffiziell der Reichsregierung schon seit Sommer 1930 vor, so daß er für die Kartellnotverordnung vom 26.7.1930 wirksam werden konnte. Schlußbericht, S.15. Um so fragwürdiger war es, daß er erst ein Jahr später der Öffentlichkeit übergeben wurde.

hängen, wie sie vor allem seit dem Jahre 1930 in stärkerem Maße vorgenommen wurden[1]. Es kann nicht ausgeschlossen werden, ohne daß das aus den Quellen im einzelnen nachzuweisen wäre, daß Einflußnahmen aus dem Bereich von Spitzenverbänden, Reichsregierung oder auch der Kartellarbeitsgruppe selbst eine schnelle Bearbeitung vorsätzlich verhindert haben könnten, um die politischen Konsequenzen der mit der Veröffentlichung wieder aktuell werdenden Kartellreform zu vermeiden. Die wiederholten Rechtfertigungen von Reichswirtschaftsminister und RDI, erst "die Enquete abwarten" zu wollen, die zu einer Lähmung sämtlicher sonstiger Kartellreformbemühungen führten, hatten bloßen Beschwichtigungscharakter, solange beide Seiten sich nicht bemühten, die Arbeiten der Kartellenquetegruppe vorantreiben zu helfen[2]. Wird die Möglichkeit einer solchen Verzögerungstaktik mit der konkreten politischen Situation der Großen Koalition unter Reichskanzler M ü l l e r konfrontiert, dann wird verständlich, daß damals die Gefahr einer Sprengung des Parteienbündnisses von SPD bis DVP durch einen neuen Anlauf in der Kartellreformfrage nicht erwünscht sein konnte[3]. Auf der anderen Seite mochte

---

1) Zur Vernachlässigung der notwendigen Kontrollfunktionen gegenüber der Enquete ist auch zu zählen, daß keine haushaltsrechnungsmäßige Aufgliederung der Kosten veröffentlicht wurde, so daß nicht geklärt werden kann, ob das Hinausschieben der Veröffentlichung primär politische, finanzielle oder arbeitstechnische Gründe hatte. Zur Kostenfrage: Hecht, Bemerkungen, S.104.

2) Rundschreiben der KS v. 18.2.1927: "Erst wenn der vom Enquete-Ausschuß beabsichtigte (sic!) Tatbestand vorliegt, wird die Frage zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls in welcher Richtung eine Änderung der bisherigen Kartell- und Konzernaufsichtsgesetzgebung notwendig und zweckmäßig ist". S 345/f.41. Dadurch stagnierte auch die eigene Arbeit des RDI an Kartellreformplänen, s. dazu: Sitzung des Präsidiums v. 24.2.1927, S 227/f.24; Geschf.Ausschuß KS v. 24.6.1927, S 345/f.169 f; Geschf.Ausschuß v. 12.6.1928, S 345/f.224 f.

3) So ging die Durchführung von Vernehmungen auf "nachträgliche (!) Anregungen der Reichsregierung und Anträge aus dem Kreis der Ausschußmitglieder" zurück. Daß diese Vernehmungen dann erst 1929 stattfanden, könnte auf solche hinhaltenden Tendenzen schließen lassen. Schlußbericht, S.V. Der Staatssekretär der Reichskanzlei rechnete mit einem Abschluß der Enquete-Arbeiten im Frühjahr 1929. R 43I/1164/

auch der RDI, gemessen an seinen optimistischen Erwartungen der Jahre 1925/26 über das Gesamtergebnis der Enquete enttäuscht sein und von sich aus zumindest nichts unternommen haben, um die Veröffentlichung zu beschleunigen[1].

Die Durchführung der "V e r n e h m u n g e n" entsprach im Grunde kaum diesem juristischen terminus technicus und ähnelte mehr einer vorbereiteten Unterhaltung, die im ganzen eher dazu geeignet sein mochte, Tatsachen zu verbergen, als sie offenzulegen[2]. Sowohl die schriftliche Beantwortung von Fragen, als auch die Verlesung vorbereiteter Papiere im Ausschuß war gestattet, so daß in diesen Fällen die Funktion des Vernehmenden auf eine Theaterrolle reduziert wurde[3]. Auch in der mündlichen Beantwortung hatten die Sachverständigen weitgehend freie Hand, so daß sie kaum weitergehende Aussagen machten als sie selbst für nötig hielten[4]. Im Grunde beschränkte sich die "Vernehmung" auf eine oberflächliche

---

f.221. Der Bericht des RWM an den Reichskanzler "über den Stand der Enquete-Arbeiten" v. März 1930 zeigte deutlich einen aufschiebenden Charakter. R 43I/925/f.216 ff.

1) Lammers selbst gab zunächst den Abschluß der Enquete-Arbeiten für Ende 1927 (S 345/f.170), dann für Mai 1928 an (S 345/f.157; Gesch.Mitt.RDI 1927, Nr.11 v.17.5.1927).

2) "Von dem Recht der Vereidigung hat der Ausschuß in keinem Falle Gebrauch gemacht; auch die Anwendung von Ordnungsstrafen ist nur in wenigen Fällen erfolgt. Von Sonderfällen abgesehen, blieb die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Ausschuß ohne Reibungen, wenn auch bei Beginn der Arbeiten des Ausschusses und bei der Veröffentlichung seiner Untersuchungsergebnisse teilweise Widerstände zu überwinden waren". Hecht, Bemerkungen, S.106.

3) Vgl. die schriftliche Beantwortung und Verlesung durch Abg. Krätzig v.d. Ausschuß, Vernehmungen, S.44 ff; Vernehmung Gerwin, R 13I/322/f.2.

4) Vernehmungsfrage von Lammers an den KPD-Abg. Alexander: "Wollen Sie sich zu den kartellpolitischen Vorschlägen äußern?" Vernehmungen S.6. Dazu auch Ladungsschreiben Hecht an Gerwin v. 26.6.1929: "Der Enquete-Ausschuß beabsichtigt, Sie über alle wichtigeren (sic!) in dem Fragebogenplan zusammengestellten Fragen zu hören. Er stellt Ihnen jedoch anheim, ihm noch vor ihrer Vernehmung in Einzelnen die Fragen zu bezeichnen, für deren Beantwortung Sie sich als besonders kompetent betrachten". R 13I/322/o.lfd.Nr.

Stellungnahme zu den Punkten des Fragebogens. Auch war es möglich, daß einzelne Fragen kaum oder gar nicht beantwortet wurden. Der Vernehmende, fast ausschließlich L a m m e r s , enthielt sich schärferer Untersuchungsmethoden und beschränkte sich im allgemeinen darauf, in freier Weise dem Schema des Fragebogens zu folgen[1]. Zuweilen ließ er auch die Sachlichkeit vermissen, die man vom Amt des Vorsitzenden des Enquete-Ausschusses wie auch von seiner Vernehmungsfunktion her erwarten würde[2]. Er tolerierte, daß die Sachverständigen in der Mehrzahl der Fälle lediglich ihre Meinungen äußerten, ohne sie ausführlicher zu begründen. Einzelne Fragenkomplexe, wie etwa das Problem der privaten Schiedsgerichtsbarkeit, kamen trotz ihrer großen Wichtigkeit und ihrer Erwähnung im Fragebogen kaum zur Sprache. Auffallen muß auch die unterschiedliche Länge der Vernehmungen. Während die Äußerungen einiger Sachverständiger nur wenige Seiten umfaßten, wurden etwa dem RDI-Kartellrechtsexperten I s a y 23 Seiten eingeräumt.

So läßt sich im ganzen feststellen, daß die Durchführung der Kartellenquete so oberflächlich war, daß sie trotz aller Einzelerkenntnisse im Grunde nicht den großen Aufwand rechtfertigte, der nach Haushaltsmitteln[3] und Anzahl der zugezogenen

---

1) Lammers vernahm bis auf wenige Ausnahmen (Vernehmungen S.222 ff.) selbst. Zu den Inkorrektheiten gehörte auch, daß sein wiss. Sekretär, wenn auch in geringem Umfang, an den Vernehmungen aktiv beteiligt wurde. Vernehmungen, S.10.

2) Vgl. Lammers in: Vernehmungen S.21: "Unter den heutigen Verhältnissen dürfen wir allerdings nicht wünschen, daß der Reichswirtschaftsminister allzu oft genötigt ist, die Vertrauensfrage an seine Partei zu stellen". S.30: "Bei den vielen freundschaftlichen Beziehungen, die doch heute in der Wirtschaftspolitik bestehen ... werden viel eher Schiedsgerichte von hoher Autorität mit wirtschaftlichem Sachverständnis eingeschaltet". Oder etwa S.91, wo er sich gegen die "einseitige Veröffentlichung von Übergriffen der Kartelle im Tätigkeitsbericht des Reichswirtschaftsministers"wandte und S.295, wo er sich mit offener Stellungnahme gegen die Einführung des Kartellregisters aussprach.

3) Gesamtkosten der Enquete 4,19 Mio RM, nach: Hecht, Bemerkungen, S.104.

Persönlichkeiten getrieben worden war. Sie stellte sich damit deutlich in Gegensatz zu den Intentionen des Gesetzgebers wie auch zu den Erwartungen der Öffentlichkeit. Zwar wurde äußerlich bei den Vernehmungen die Form gewahrt, doch gestalteten sich die Untersuchungen eher so, daß man von einem institutionalisierten Gespräch im Kreise der damals anerkannten Kartellexperten sprechen könnte, das weithin über die Grenzen des bloß Unverbindlichen und der Kompilation ohnehin bekannter Tatsachen nicht hinaus kam[1].

Auch die Abfassung des Schlußberichtes, der kein Mehrheitsgutachten war, sondern die Gesamtheit der vertretenen Auffassungen wiederzugeben hatte, zeigt entscheidende Mängel, wenn davon ausgegangen wird, daß dem Sinn des Enquetegesetzes nach die Ergebnisse die Grundlage einer auch für die Zukunft tragfähigen Neuordnung bilden sollten.

Ebenso wie die personelle Zusammensetzung und die Art der Durchführung der Untersuchungen war dieser Bericht vom RDI geprägt. Das kommt im Text vor allem dann zum Ausdruck, wenn ohne Belege und im Widerspruch zu gegenteiligen Äußerungen im Vernehmungsband Behauptungen oder Empfehlungen in apodiktischer Form formuliert werden, die bis in sprachliche Wendungen hinein auch den Veröffentlichungen des RDI entnommen sein könnten. So findet sich etwa am Anfang des Berichtes die Feststellung, daß die Sachverständigen unter

> "Wirtschaftsfreiheit" verstünden, "daß der Staat den wirtschaftlichen Individuen die Form der wirtschaftlichen Betätigung und zwar auch den Kollektiven im Rahmen allgemeiner Gesetze überlassen und nicht durch eine Sondergesetzgebung in bestimmten Formen dieser Betätigung eingreifen soll"[2].

---

1) Charakteristisch für den "Ernst", mit dem die Untersuchungen geführt wurden, die Notiz in Gesch.Mitt.RDI 1927 S.172: "Der Vorsitzende des Enqueteausschusses, Herr Lammers, hat uns mitgeteilt, daß sich in letzter Zeit...der Mißstand ergeben habe, daß viele der zum Erscheinen aufgeforderten Persönlichkeiten unter beliebigen Gründen ihre Verhinderung am Erscheinen erklärten. Dies habe die Notwendigkeit häufiger Verlegungen von Sitzungen hervorgerufen...".

2) Schlußbericht, S.17.

Es steht außer Zweifel, daß eine solche Formulierung in klarem Gegensatz zu dem Vernehmungstext und den Auffassungen der "linken" Sachverständigen und Ausschußmitglieder steht. Noch deutlicher kommt ein solches Eindringen der RDI-Ideologie zum Ausdruck, wenn der Schlußbericht formuliert:

> (es) "könnte immerhin ein in echter Zusammenarbeit geleitetes Wirtschaftsministerium Anregungen für die kartellmäßige Entwicklung, so wie sie im Sinne des wirtschaftspolitischen Fortschritts erwünscht (sic!) erscheint, mit befriedigender Aussicht geben. Der Ausschuß glaubt, daß eine solche Initiative durchaus zu Erfolgen führen kann, wenn einmal die Wirtschaft von dem Gefühl befreit wird, daß die Behörde fast immer repressive Absichten verfolge. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit (!) wird auch auf dem Gebiete der eigentlichen Kartellkontrolle dem verwaltungsmäßigen Eingriff immer (!) vorangehen müssen".[1]

Unredlich, wenn auch formal nicht unwahr, ist die Feststellung des Ausschusses, daß

> "alle vor dem Ausschuß vernommenen praktischen Wirtschaftler die Zwangspublizität mit Bestimmtheit für praktisch unfruchtbar erklärt" hätten...[2]

Hier wird der Eindruck suggeriert, daß die "Männer der Praxis" aus ihrer kartellpolitischen Erfahrung heraus ein einhelliges Urteil abgegeben hätten, während diese Formulierung in Wirklichkeit Ausdruck der Tatsache ist, daß "alle vor dem Ausschuß vernommenen Wirtschaftler" RDI-Mitglieder waren. In einzelnen Fällen kam es zu unverhohlenen "Empfehlungen", die in scharfem Kontrast zu den im Vernehmungsband veröffentlichten Äußerungen der Sachverständigen stehen. Das ist besonders deutlich bei der klaren Ablehnung der Einrichtung eines Kartellregisters. In der Behandlung dieser Frage ist schon von

---

1) Schlußbericht, S.53; hier wird sicherlich nicht die Meinung des Ausschusses wiedergegeben. Ebenso S.79 "Selbstverständlich wird eine kluge Wirtschaftspolitik zwischen die Unterrichtung und den sachlichen Zugriff in allen geeigneten Fällen zunächst den Vergleich setzen."; Die immerhin umstrittene Zurückhaltung des KartG in der Kartellrechtssprechung wurde offen als "sehr begrüßenswerte Vergleichspraxis des KartG" einseitig wertend charakterisiert. Schlußbericht, S.74.

2) Schlußbericht, S.35.

sprachlichen Kriterien her ein Bruch zu erkennen. Der Bericht wird zur Propaganda. Es werden nicht Untersuchungsergebnisse referiert, sondern die vom ungenannten Autor eigenmächtig vorgenommene Ablehnung des Kartellregisters im Wesentlichen mit den schon vom RDI her bekannten Argumenten begründet[1].

Deutlich wird im Text an mehreren Stellen die Tendenz sichtbar, die Rolle des RWM umzudeuten.

> "Man ist der Meinung, daß ein RWM sich nicht darauf beschränken dürfe, im Rahmen der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung pflichtgemäß eine Reihe von Maßnahmen konkret durchzuführen, sondern daß es darüber hinaus eine lebendige Führung der Gesamtwirtschaft erlangen müsse ... Man wünscht ein Wirtschaftsministerium, das sich nicht nur ... auf die von ihm auszuführenden Gesetze und auf seine Zuständigkeit stützt, sondern anregend das Verhalten der privaten Wirtschaft und ihrer Organe beeinflußt."[2]

Hier wurde die ganze Zwiespältigkeit der "Zusammenarbeits"-Ideologie des RDI deutlich. Die Industrie wünschte sich zwar ein Ministerium, das ihr im Sinne des "Kartell-Liberalismus" größere Freiheiten ließ. Sie zeigte aber auch gegen Ende der Zwanziger Jahre den Wunsch nach vermehrter staatlicher Lenkung. Es offenbarte sich eine Inkonsequenz, die vorerst noch weitgehend unbewußter Ausdruck der sich auf eine Sackgasse zu entwickelnden Kartellwirtschaft zu sein schien. Auch an anderen Stellen der Vernehmungen finden sich immer wieder offen oder verhüllt Belege dafür, daß die Kartellexperten der damaligen Zeit schon vor der Weltwirtschaftskrise in einen Prozeß der inneren Hinwendung zum Staat eingetreten waren. Diese Hinwendung vollzog sich gerade auch bei den sozialdemokratischen Ausschußmitgliedern und Sachverständigen unter dem Vorzeichen der "Wirtschaftsdemokratie", so daß unter diesen Voraussetzungen die Frage in welchen Ausmaß der Schlußbericht von Gedankengängen des RDI inspiriert worden

---

1) Schlußbericht, S.37 ff; ähnlich inkorrekt auch zum KartG: "Diese oberste Spitze (eines Instanzenzuges d.Vf.) kann das KartG bleiben...(Man) sollte es künftig als einen besonderen Senat des Reichsgerichts konstruieren. Schlußbericht, S.76.

2) Schlußbericht, S.52.

ist, an Gewicht verliert[1].

So zeigte der Schlußbericht der Enquete ein uneinheitliches Bild[2]. Er orientierte sich weitgehend am kartellpolitischen status quo und wies die Versuche, durch institutionelle Maßnahmen Verschärfungen der Kartellaufsicht vorzunehmen, zurück. Kartellamt und Kartellregister verfielen der Ablehnung. Er folgte aber auch dadurch konservativen Zügen des RDI, indem er durch die einseitige Betonung der traditionellen Forderungen nach Gewaltenteilung und Trennung von privatem und öffentlichem Recht für eine Rückgliederung des Kartellrechts in die herkömmlichen Denkschemata des BGB und HGB eintrat[3]. Hier setzte sich, abgesehen von der starken Beteiligung des RDI, auch bei den übrigen Sachverständigen eine konservative Grundhaltung gegenüber den wenigen "linken" Mitgliedern des Ausschusses durch, die auf eine Stärkung der öffentlich-rechtlichen Elemente der Kartellkontrolle drängten[4].

---

1) Vgl. die Erwähnung eines staatlichen wirtschaftspolitischen Amtes, das als weitgehender Ersatz des RWM "wegen der voraussichtlich langfristigen Besetzung des leitenden Postens und nach Ansicht einzelner Sachverständiger auch wegen der Beteiligung von Vertretern der wirtschaftlichen Organisationen, vielleicht eher zu einer dauernden, gleichmäßigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft gelangen könne als ein wechselnd besetztes Ministerium". Schlußbericht, S.54. Diese Formulierung, vermutlich aus dem Jahre 1929, liest sich wie ein Vorentwurf der 1933 durch die Neuorganisation des "Reichsstandes der deutschen Industrie" vollzogenen Entwicklung. Vgl. auch Schlußbericht, S.20: (Es) "wird von verschiedenen in der Enquete vernommenen Gelehrten theoretisch die Möglichkeit eines wirtschaftsfördernden Staatseingriffs des öfteren zugegeben". Ähnlich auch Schlußbericht, S.15: "...die einen verlangen möglichste Befreiung des Individualismus, die anderen den verstärkten staatlichen Zugriff, der das um seiner selbst willen Gebundene auf die Interessen des Ganzen hinlenken soll. Letztere Gedankengänge haben auch bei der ersten Beratung des vorliegenden Berichts eine große Rolle gespielt...".

2) Da der Schlußbericht und die Vernehmungen im hier behandelten Zeitraum nicht mehr politisch wirksam geworden sind, soll hier auf eine Untersuchung der Ergebnisse im Einzelnen verzichtet werden.

3) Schlußbericht, S.61 f. (Trennung von Priv.und Öff.Recht); S.72(Gewaltenteilung).

4) Vgl. die Vernehmungen Heinig, Krätzig, Naphtali, Neumann. Vernehmungen, S.31 ff, 44 ff, 246 ff, 256 ff.

Ein damals noch wenig beachtetes und kaum erkennbares Nebenergebnis für die zukünftige Entwicklung war die Möglichkeit, daß der Versuch einer "Reprivatisierung" der Kartellaufsicht auf die Dauer eine komplementäre Stärkung der Position des Reichswirtschaftsministers nach sich ziehen könnte[1]. Wie sehr sich die Verhältnisse innerhalb kurzer Zeit wandelten, zeigte die Stellungnahme des RDI zum Schlußbericht vom Juli 1931. Der Spitzenverband war gleichsam mit sich selbst uneins geworden. Er griff einen Bericht an, der zwar unter den Auspizien des Jahres 1929 weitgehend seinen Wünschen entsprochen hatte, inzwischen jedoch unter den Bedingungen des Jahres 1931 zum Bumerang geworden war[2]. Es stellte sich heraus, daß das in Vorbereitung und Durchführung der Kartellenquete erfolgreiche Vorgehen des RDI einem Pyrrhussiege gleichkam. Die lange Verzögerung der Veröffentlichung hatte zur Folge, daß die Ergebnisse inzwischen weithin überholt waren und der Situation der Weltwirtschaftskrise auch aus der Sicht des RDI nicht mehr gerecht wurden. Die Kartellenquete als ein letzter Versuch des parlamentarischen Regierungssystems, den Konfliktstoff "Kartellaufsicht" neu zu regeln, war damit völlig gescheitert. Auch die 1926 von RWM, RDI und Öffentlichkeit erhoffte Bereitstellung "objektiver" Maßstäbe für Neuordnungen in der Wirtschaftspolitik hatte sich als illusionär herausgestellt. Das als Fehlschlag empfundene Ergebnis dieser wissenschaftlich orientierten Untersuchung führte dazu, daß jetzt

---

1) (Die gegenwärtige) "Regelung setzt das KartG als wirtschaftspolitische Institution neben das RWM... Deshalb erscheint es notwendig, die Verantwortung künftig dadurch in die berufeneren Hände zu legen, daß die ... Kartellpolitik nur noch vom Ministerium vertreten wird". Schlußbericht, S.72 Eindämmung des weithin unbeliebten KartG und potentielle Stärkung des RWM gingen Hand in Hand.

2) Zwar begrüßte der Reichsverband die Erfüllung seiner Wünsche auf rechtlichem Gebiet, stellte jedoch fest: "Im ganzen gesehen läuft aber die Prüfung des Enquete-Ausschusses auf eine wesentliche Verschärfung schwerwiegender Art gegenüber der jetzigen Regelung der Kartellaufsicht hinaus, insbesondere durch eine außerordentliche Erweiterung der Eingriffsbefugnisse des Reichswirtschaftsministers, der erhebliche Bedenken gegenüberstehen. Ber. KS Nr.40, Juli 1931, S.1.

der Staat gegen wesentlich geringere Widerstände in einer mehr pragmatischen Weise diese Maßstabsuche beendete. Die Neuordnung der kartellpolitischen Entscheidungsprozesse war nun nicht durch ein "objektives" Votum von "Wissenschaft" oder "Tatsachen" erfolgt, sondern wurde in immer stärkerer Form durch autoritäre Regierungen übernommen, denen jedoch ausreichende empirische Unterlagen für ihr Eingreifen fehlten.

FOLGEN DER KARTELLPOLITISCHEN "ZUSAMMENARBEIT" FÜR DAS PARLAMENTARISCHE REGIERUNGSSYSTEM IN DEUTSCHLAND

Die Untersuchung der "guten Jahre" der Weimarer Republik hat gezeigt, daß die zunehmende Auflösung der wirtschaftsliberalen Ordnung in den Dreißiger Jahren nicht einfach Folge eines politischen Systemwechsels gewesen sein kann. Die Zeugnisse, die eine Änderung der Bewußtseinstrukturen in der Wirtschaft selbst aufzeigen, sind zu zahlreich, als daß nur die "Große Krise" und die nationalsozialistische Machtergreifung für diesen Wandel verantwortlich gemacht werden könnten. Auch der Übergang zur Präsidialregierung unter B r ü n i n g scheint weniger entscheidend gewesen zu sein, als die Tatsache, daß schon vor 1930 die Bereitschaft zu einer Verstärkung des Interventionismus in der Wirtschaft lebendig gewesen ist. Wenn auch von seiten des RDI damit die Vorstellung verbunden gewesen sein mag, weiterhin in die Entscheidungsprozesse der staatlichen Institutionen korrigierend eingreifen zu können, bleibt doch die Tatsache bestehen, daß das Vertrauen auf die "Selbstheilungskräfte" des wirtschaftlichen "Organismus" im Verlauf der Kartellentwicklung zunehmend abgenommen hatte. Die Hoffnung des Reichsverbands, eine Stärkung der Staatsgewalt mit einer Stärkung der RDI-Gewalt verbinden zu können, erwies sich als trügerisch. Wenn zunächst der Staat seit dem Ende des Kaiserreichs gleichsam an hierarchischem Gefälle verloren hatte und stärker in die Gesellschaft einbezogen und von ihr bestimmt worden war, dann setzte schon v o r 1930 eine zunächst kaum spürbare, gegenläufige Entwicklung ein. Der "Wiederaufstieg" des Staates führte aber nicht zu einer neuen Konfrontation mit der Wirtschaft im Sinne des Liberalismus, sondern erzwang ihre zunehmende Einordnung in ein autoritäres Herrschaftssystem.

Am Beginn der Dreißiger Jahre war dieser Prozeß jedoch noch kaum erkennbar. Wenn auch Notverordnungsbefugnisse und wirtschaftliche Krise zu einer stärkeren "Zähmung" der Industrie

führten, schien doch dieser Vorgang auf die Dauer der Ausnahmesituation begrenzt zu sein. Das in den Notverordnungen seit dem 26.7.1930 statuierte, verstärkte staatliche Eingriffsrecht gegenüber den Kartellen blieb im wesentlichen auf die Preisbindungen beschränkt und wurde im ganzen, gemessen an den Befugnissen, sehr zurückhaltend angewendet. Staatliche Intervention trat gegenüber der Fortsetzung der "Zusammenarbeit" trotz einer Verstärkung der Polemik des RDI zurück. Die Wirtschaft selbst befürwortete seit den Verhandlungen des VRWR im zweiten Halbjahr 1930 eine Senkung der Preise.

Durch die langjährige "Zusammenarbeit" von RWM, KartG und Reichsverband, die durch die Weltwirtschaftskrise belastet, aber auch gefestigt wurde, war die Entwicklung zur staatlich gelenkten Kartellwirtschaft so sehr vorbereitet und prädisponiert worden, daß kaum noch wirtschaftsliberale Resistenzkräfte wirksam werden konnten.

Diese Vorgänge führen zu der Frage zurück, ob die "Instabilität" der Zuordnung eines parlamentarischen Regierungssystems, wie es in der Weimarer Verfassung kodifiziert worden war, und einer überwiegend kartellstrukturierten Wirtschaftsordnung durch die Entwicklung in den Jahren 1926-29 als erwiesen gelten kann.

Es ist deutlich geworden, daß der RDI in den Fragen der Kartellaufsicht und -reform gegenüber dem RWM bis zum Jahre 1930 zunehmend ein Übergewicht erlangte, so daß, ohne die krisenhaften Entwicklungen in Wirtschaft und Staat am Beginn der Dreißiger Jahre, eine Abschwächung durch eine Änderung oder Neufassung der Kartellverordnung politisch durchaus denkbar gewesen wäre. Ein Grund dafür ist sicher in der Schwächeposition des RWM zu sehen, das gegenüber einem konzentrischen Angriff des RDI, dem leichter Einflußwege zu a l l e n Institutionen offenstanden, im Grunde isoliert war und einen zunehmend aussichtsloser werdenden Immobilismus durch die Berufung auf die Enquete vorläufig zu stabilisieren hoffte. Doch scheint eine Lösung, sollte das parlamen-

tarische Regierungssystem erhalten bleiben, nicht einfach dadurch möglich gewesen zu sein, daß man durch institutionelle Neuregelungen die Stellung des Reichswirtschaftsministers in der Kartellpolitik gestärkt hätte. Gerade die Entwicklung am Ende der Republik zeigte, wie schnell sich bei einer Änderung der politisch-wirtschaftlichen Gesamtkonstellation die Machtverhältnisse zwischen RWM und RDI umkehren konnten. Eine einfache "Stärkung" des Ministeriums v o r 1930 konnte n a c h 1930 ebensosehr Gefahr für das parlamentarische Regierungssystem bedeuten, wie es in den Zwanziger Jahren zu seiner Erhaltung hätte beitragen können.

Auch wäre es allzu einfach, wollte man die Erfolge des RDI in der Kartellpolitik allein auf institutionelle Anordnungen zurückführen. Ähnlich wie die "Auflösung der Weimarer Republik" weitgehend auch dadurch bedingt war, daß die Bevölkerung die geltende Verfassungsordnung nicht mehr bejahte, so war auch die Kartellpolitik entscheidend von der Tatsache bestimmt, daß über die Fronten von Parteien, Verbänden und staatlichen Institutionen hinweg ein "antiwirtschaftsliberaler" Konformismus das Handeln bestimmte. Wenn sogar SPD und Gewerkschaften die Kartellentwicklung bejahten, ergab sich damit für Kartellgegner und -freunde ein common ground, der den Diskussionsspielraum auf die Modalitäten der "Mißbrauchsaufsicht" begrenzte. Die Auflösung der wirtschaftsliberalen Ordnung scheint nicht nur RDI-Interesse, sondern Mehrheitsinteresse in der Weimarer Republik gewesen zu sein. Von daher verbietet sich eine allgemeine Aussage darüber, ob ein parlamentarisches Regierungssystem und eine ausgeprägte Kartellentwicklung langfristig einander ausschließen, wenn auch deutlich geworden ist, mit wieviel zusätzlichen Problemen die staatlichen Institutionen durch die Machtentfaltung von Wirtschaftsverbänden belastet werden können. Überdies dürfen auch die Einzelergebnisse der Arbeit nicht aus dem historischen Kontext mit seinen Besonderheiten herausgelöst werden. Die rechtlichen Regelungen der KartVO sprengten so sehr den Rahmen des Hergebrachten, daß sie schon von daher keine stärkeren Wirkungen auslösen konnten und einen "Rückfall" in Kate-

gorien des Vorkriegsrechts begünstigten. Die institutionellen Grenzen, die RWM, KartG und KS gesetzt waren, förderten sowohl die "Zusammenarbeit" unter ihnen, wie auch den kartellpolitischen Immobilismus. Die politisch unsichere Position des Reichswirtschaftsministers, der seit der Aufschwungsperiode vermehrt auf Hilfe und Deckung der Industrie angewiesen war, und auch die neuartige Aufgabenstellung des KartG schwächten die praktische Kartellaufsicht. Die schiedsgerichtliche Betätigung der KS trug zwar zur Beruhigung der Kartellkonflikte bei, erleichterte aber auch die Verschleppung einer tiefgreifenden Neuordnung. Auf dem Gebiet der Kartellreform verhielt sich das RWM unter Berufung auf die Notwendigkeit wissenschaftlicher Vorarbeiten gänzlich passiv, während der RDI durch taktisch geschicktes Vorgehen auf der Weltwirtschaftskonferenz von 1927, auf dem Salzburger Juristentag von 1928 und auch in der Enquete von 1926-29 den kartellpolitischen status quo zu seinen Gunsten verschob. Die Weltwirtschaftskrise schließlich führte zu einer Umkehrung dieses Verhältnisses. Der RDI geriet mehr und mehr in das Schlepptau des RWM. Der Anwalt der Kartelle gegenüber dem Staat wurde zum Herrschaftsinstrument für den Staat.

Das parlamentarische Regierungssystem ist im Verlauf seiner Entwicklung und Ausformung ständig Veränderungen unterworfen gewesen. Das Aufkommen der Kartelle und in weiterem Sinne der Verbände stellt jedoch Probleme von einer Bedeutung, die offenbar ohne tiefgreifende Wandlungen nicht aufgefangen werden können. Die Struktur des Weimarer parlamentarischen Regierungssystems konnte durch das vom RDI vertretene "Kartellinteresse" nach zwei Richtungen hin modifiziert werden. Entweder nutzte der Reichsverband seine Einflußmöglichkeiten in Reichstag, VRWR, Reichsregierung und KartG aus und bestimmte mehr und mehr diese Institutionen, wie es in der Entwicklung bis 1930 in der "Zusammenarbeit" sichtbar geworden ist. Oder aber die Kartellentwicklung induzierte neben anderen Faktoren eine Zunahme des staatlichen Interventionismus und eine Stärkung der Regierungsgewalt, die ebenso einschneidende Wandlungen in Staats- und Wirtschaftsverfassung mit sich brachten.

Auch eine "Zusammenarbeit" kann auf die Dauer nur dann möglich sein, wenn der Wirtschaftsminister noch über Entscheidungsgewalt und Einflußmöglichkeiten verfügt, die seine Verhandlungsposition stützen. Andernfalls denaturiert die "Zusammenarbeit" zu einseitiger Beherrschung des Ministers durch die Spitzenverbände, wie es sich in der Entwicklung bis 1930 abzuzeichnen schien. Umgekehrt besteht die Gefahr, daß der Spitzenverband durch eine langjährige Gewöhnung an das Verfahren der "Zusammenarbeit" seine kämpferischen Funktionen einbüßt und zum Befehlsempfänger einer autoritären Regierung werden kann, wie es nach 1933 sichtbar wurde. Die Verbandsentwicklung hat das komplizierte und verletzliche parlamentarische Regierungssystem um eine wesentliche Stabilitätsbedingung erweitert, die den kurzfristigen Umschlag in anarchische Gruppenkämpfe oder autoritäre Herrschaftsformen erleichtert.

Die Lösung der Problematik wird kaum in einer einseitigen Bevorzugung des "Wettbewerbs", der "Kooperation" oder der staatlichen "Planung" zu suchen sein[1]. Die doktrinäre, durchgängige Strukturierung einer ganzen Wirtschaftsordnung nach den Leitbildern der Marktwirtschaft, der Verbandswirtschaft oder der Zentralverwaltungswirtschaft erscheint angesichts der technologischen Entwicklung mit ihrer zunehmenden Differenzierung der Produktions- und Verteilungsprozesse weder zweckmäßig, noch durchführbar. Vielmehr wird es darauf ankommen, eingehender als bisher im politisch-wirtschaftlichen Bereich die Wirkungen von Verhandlungs-, Anordnungs- und Kampfprinzip in Bezug auf bestimmte Ziel-Mittelkombinationen zu erforschen[2].

---

1) Vgl. den grundlegenden Aufsatz von Weippert, Georg, "Vereinbarung" als drittes Ordnungsprinzip, Jb.f.Soz.wiss. 1963, Bd 14, S.167 ff., in dem die "Vereinbarung" neben die beiden Typen "Marktwirtschaft" - "Zentralverwaltungswirtschaft" Walter Euckens gestellt wird.

2) Vgl. z.B. die Versuche Herder-Dorneichs, wirtschaftliche und politische institutionelle Probleme unter gleichartigen Gesichtspunkten zu behandeln und dadurch die Euckensche Typologie zu überwinden, in: Herder-Dorneich, Philipp, Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft, Hannover, Wien 1968.

Die Versuche, im Osten die Planwirtschaft durch wettbewerbliche, im Westen die Marktwirtschaft durch dirigistische Korrekturen zu modifizieren, scheinen eine konvergierende Tendenz aufzuweisen. Wenn in beiden Systemen offenbar den staatlichen Institutionen eine beherrschende Rolle zufallen wird, könnte im Hinblick auf die Bewahrung menschlicher Grundfreiheiten eine differenziertere Gruppierung von anordnenden, wettbewerblichen und kooperativen Strukturen notwendig werden, als sie das vielleicht in der Zukunft zu "grob" werdende bisherige "parlamentarische Regierungssystem" mit seiner blockartigen Gewaltenanordnung bieten konnte. Die Untersuchung der "Zusammenarbeit" von RWM, KartG und KS hat gezeigt, daß offenbar schon in der Kartellpolitik der Weimarer Republik einzelne institutionelle Anordnungen anders hätten getroffen werden müssen, wenn die Erhaltung des parlamentarischen Regierungssystems nach der Weimarer Verfassung auf die Dauer möglich sein sollte.

Die Entwicklung der Wirtschaftsverfassung in Deutschland seit der Jahrhundertwende ist sehr wesentlich auch von der Kartellierung bestimmt worden. Nur die Jahre vor 1914 und nach 1945 sind stärker vom Wirtschaftsliberalismus geprägt worden. Zweimal, im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, hat die Kartellentwicklung, allerdings mit kriegswirtschaftlicher Motivation, den Umschlag in ein obrigkeitliches Wirtschaftssystem erleichtert und vorbereitet. Wenn gegenwärtig in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland staatlicher Dirigismus, "Zusammenarbeit" und Kartellentwicklung im Zunehmen begriffen sind, könnte eine eingehendere Erforschung vergleichbarer Vorgänge in der Weimarer Republik vielleicht nicht "Lehren", aber doch wertvolle Hinweise geben.

A N H A N G

Exkurs: Der Reichswirtschaftsminister und die Eisenpreiserhöhung vom Januar 1928

Bis zum Jahre 1928 hatte die "Zusammenarbeit" zwischen RWM und RDI mehr auf einem gegenseitigen Erfühlen der Machtverhältnisse beruht. Der Reichswirtschaftsminister hatte die Kartellreform hinausgeschoben, aber auch der RDI hatte weitgehend eine "Stillhaltepolitik" betrieben, die sein Verhältnis zum RWM nicht gefährdete. Erst im Jahre 1928 kam es zu einem offenen Eklat zwischen RWM und Schwerindustrie, der die interdependenten Bedingungen der bisherigen Kooperation klarer hervortreten ließ. Das führte aber nicht etwa zu einem "Auseinanderrücken" von RWM und RDI in der Kartellpolitik, sondern trug langfristig eher noch zu einer Festigung der "Zusammenarbeit" bei.

Am 12.1.1928 erhöhten die Werke im Bereich der Fachgruppe Eisenschaffende Industrie überraschend die Preise ihrer Produkte mit Ausnahme von Roheisen, Röhren und Dynamotransformatorenblechen, da hier die internationalen Kartellverträge keinen ausreichenden Schutz boten. Sie verschlechterten zugleich die Frachtkonditionen zuungunsten der süddeutschen Eisenverarbeiten Industrie, die bis dahin wegen ihrer Standortbedingungen eine Sonderstellung gehabt hatte.

Dieser Schritt beleuchtete mit einem Schlage die Lage der Eisenindustrie am Ende der Zwanziger Jahre. Die Folgen des Krieges waren noch nicht überwunden.

Beträchtliche strukturelle Umschichtungen, umfangreiche Abtretungen und Fehlleitungen der vom Reich gewährten Entschädigungszahlungen bedeuteten eine starke Belastung. Hinzu kamen die Auflagen des Versailler Vertrages, der die zollfreie Einfuhr von den ehemals deutschen Werken bis zum 10.2.1925 gestattet hatte. Die Stillegungsperiode des Ruhrkampfes, die

Inflationsüberhitzung und die folgende Währungskrise taten ein übriges, um die Lage der Eisenindustrie für den begrenzt aufnahmefähigen Inlandsmarkt und den nur noch zu Verlustpreisen möglichen Export zu verschlechtern. Diese Situation führte am 10.11.1924 zur Gründung der Deutschen Rohstahlgemeinschaft (DRG), einem reinen Kontingentierungskartell zur Anpassung der Rohstahlerzeugung an die Aufnahmefähigkeit des Marktes. Es folgte die Bildung einer Reihe von Unterverbänden für die einzelnen Bereiche der Stahlerzeugung, die auch die Preisregulierung mit einbezogen. Da auf dem Inlandsmarkt die Absatzmöglichkeiten beschränkt waren und Importe als starke Außenseiterkonkurrenz wirkten, konnten die Probleme naturgemäß durch eine rein innerdeutsche Kartellierung nicht gelöst werden. Vor allem in Süddeutschland ergab sich für die französischen und luxemburgischen Werke durch die geringere Frachtbelastung ein Wettbewerbsvorteil. Die Verwendung von Reparationskohle und die Ausnutzung billigerer Erzvorkommen begünstigte die Nachbarländer im Westen.

In dieser Lage war die Eisenschaffende Industrie auch unter ungünstigen Bedingungen bereit, eine internationale Verständigung herbeizuführen. So kam es nach vorbereitenden Abkommen am 30.9.1926 zur Gründung der Internationalen Rohstahlgemeinschaft (IRG), einem Kontingentierungskartell, dem Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und, als separate Einheit, das Saargebiet angehörten. Da sich die deutschen Industriellen nach der Gesamtbeurteilung ihrer Absatzbedingungen in einer schwachen Verhandlungsposition befunden hatten, erreichten sie für sich nur sehr ungünstige Quoten, die sich ohne Stillegungen als nicht realisierbar erwiesen. Überschreitungen des vertraglich zulässigen Kontingents bis zu 33 % führten zu Strafzahlungen, die insgesamt vom 1.10. 1926-30.6.1928 39,28 Mill. RM betrugen[1]. Die Wirkungen dieser Strafzahlungen wurden noch dadurch verstärkt, daß sie in der Hauptsache Frankreich als schärfstem Konkurrenten zufielen und faktisch dessen Ausfuhr subventionierten. Es er-

1) Vgl. die Tabelle bei Bondzio,Wilhelm: Die internationale Rohstahlgemeinschaft, Diss. Köln 1929, S.27 ff.

scheint kaum verständlich, daß die Deutsche Industrie diese übermäßigen Belastungen eines eindeutig zu ihren Ungunsten abgefaßten Vertragswerkes auf sich nahm. Die Gründe sind wohl darin zu sehen, daß sie selbst in dieser nachteiligen Regelung noch das kleinere Übel gegenüber freier Konkurrenz sehen mußte und daß sie die Möglichkeit hatte, ihre Lasten auf andere Wirtschaftsbereiche abzuwälzen. Vor allem der Handel war durch Exklusivverträge und die Einrichtung des Werkshandels in starke Abhängigkeit geraten. Die Eisenverarbeitende Industrie war nur in einer lockeren "Arbeitsgemeinschaft" (Avi) organisiert, die keine gleichwertige "countervailing power" bilden konnte[1]. Die Fernhaltung der Auslandskonkurrenz durch die IRG und der Ankauf und die Ausschaltung von Außenseitern erlaubten es, sich zu "Preisen über Weltmarkt" auf den deutschen Markt zu konzentrieren und den Export, soweit er aufrecht erhalten wurde, durch Inlandsgewinne zu subventionieren.

Kam es in diesem komplizierten, hier nur grob skizzierten System zu einer Preiserhöhung, dann mußte zwangsläufig die Problematik der damaligen Wirtschaftsordnung zu Tage treten. Hätte es sich noch um den Typus "Marktwirtschaft" gehandelt, dann wäre eine solche Preiserhöhung eine Frage des Marktmechanismus und kein ernsterer politischer Streitgrund gewesen. Es ergab sich jedoch die schwierige Situation, daß die Konkurrenzpreisbildung in der Eisenwirtschaft weitgehend außer Kraft gesetzt war, daß aber Kriterien für die Festsetzung eines "justum pretium" fehlten[2].

Schon die Tatsache, daß das RWM überhaupt mit der Preisent-

---

1) Wichtig für die Beziehungen von Avi und Eisenschaffender Industrie das Avi-Abkommen. Abgedr. in: Wagenführ,Horst, Deutsche, ausländische und internationale Kartellverträge im Wortlaut, Nürnberg 1931, S.18 ff. Danach verpflichtete sich die DRG u.a. dazu, "den für die Ausfuhr benötigten Bedarf an Halbzeug und Walzeisen ... zu den jeweiligen Weltmarktpreisen ... zu liefern". Vgl. zur Bedeutung des Abkommens auch Fack, Stahlkartelle, S.30 ff.

2) Charakteristisch für das damalige "Preisdenken" der Artikel Froweins, Eisenkartellverordnung und Kartellaufsicht, in: Köln.Zeitung v. 24.2.1928, in dem der Maßstab der "Friedenspreise" als Bezugspunkt erscheint.

wicklung der Schwerindustrie befaßt wurde, zeigte deutlich, wie sehr die wirtschaftsliberale Ordnung von einem unsystematischen Interventionismus umgestaltet worden war. Obwohl das RWM keine kontinuierliche "Aufsicht" über die Eisenindustrie ausübte, zeigte der im Januar 1928 ausbrechende Konflikt deutlich, wie sehr die Notwendigkeit und Berechtigung einer solchen "Aufsicht" schon im Bewußtsein der Beteiligten verankert war. Nicht nur der Reichswirtschaftsminister hielt sein Einschreiten für selbstverständlich, auch die Eisenindustrie bewies durch ihr überraschendes, vorher streng geheimgehaltenes Vorgehen, daß sie Staat und Öffentlichkeit bereits Aufsichtsrechte zuerkannte.

Erst am 11.1.1928 waren Avi und RWM davon informiert worden, daß für den folgenden Tag Preiserhöhungen sowie Neufestsetzungen der Frachtkonditionen für die süddeutschen Verbraucher bevorständen. Am 27.1. antwortete das RWM mit der sog. "Kuratelverordnung" unter Anwendung des § 4 Abs.1, Ziffer 3 der KartVO. Darin wurde für den Stahlwerksverband und seine Unterverbände, sowie für die Deutsche Rohstahlgemeinschaft und den Walzdrahtverband angeordnet, daß

> "dem Reichswirtschaftsminister künftig Abschrift aller ... getroffenen Beschlüsse, Vereinbarungen und Verfügungen, soweit sie Regelung der Preise oder Geschäftsbedingungen betreffen, einzureichen sind und daß Maßnahmen dieser Art erst nach Zugang der Abschrift in Kraft treten"[1].

Doch nachdem sich Eisenschaffende und Eisenverarbeitende Industrie am 6.2. auf einen Kompromiß geeinigt hatten, beschränkte sich der Reichswirtschaftsminister darauf, diesen öffentlich zu bestätigen. Am 27.2.1928 wurde die Kuratelverordnung wieder aufgehoben[2]. Die Zielsetzung des Reichswirtschaftsministers schien zunächst über ein Vorgehen gegen die Preiserhöhungen an sich hinauszugreifen, so als ob der Minister diesen Konflikt zu einem mehr grundsätzlichen Aufrollen

---

1) Reichsanzeiger Nr.25 v. 30.1.1928 S.1.

2) Reichsanzeiger Nr.50 v. 28.2.1928 S.1.

der Kartellfrage benutzen wollte[1]. Schon bei der ersten Unterredung mit Ernst P o e n s g e n , dem Präsidenten des Vereins Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, vom 11.1.1928, in der er von der Erhöhung erfuhr, hatte er erklärt, er "könne bei weiteren Verhandlungen nicht mehr auf Seiten der Eisenindustrie stehen"[2].

---

1) Das schien auch noch in Curtius' Reichstagsrede vom 3.3. 1928 zum Ausdruck zu kommen: "Eine Preiserhöhung war überhaupt nur infolge der Machtstellung der Eisenschaffenden Industrie im Inland durchführbar. Ich will nicht darüber streiten, wieviel Außenseiter vorhanden sind, auch nicht darüber, in welchem Umfange belgisches oder anderes ausländisches Eisen nach Deutschland importiert worden ist. Ich lasse es auch völlig dahingestellt, ob man wirklich von einem Monopol der Eisenschaffenden Industrie sprechen kann. Keinem Zweifel unterliegt die tatsächliche Machtstellung der Deutschen Rohstahlgemeinschaft im Inlande.
Wenn in der Lage, wie ich sie geschildert habe, eine Preiserhöhung vorgenommen wurde, so erschien mir das als ein Abweichen von der Eisenpaktpolitik. Es schien mir darauf hinauszulaufen, das Kontingentsabkommen und die Machtstellung auf dem inneren Markt auszunützen. Dazu kam noch die Methode des Vorgehens...".
Sten.Ber.RT (III.Wp), Bd 395, S.13137.

2) Bericht Ernst Poensgens vor der Eisenschaffenden Industrie v. 12.1.1928: "Reichswirtschaftsminister war sehr feindlich, hob hervor, daß Eisenindustrie großen taktischen Fehler mache. Sie schlage Reichswirtschaftsminister Waffe aus der Hand. Arbeitsminister wird sagen: Wie ich vorausgesehen habe, kommt Preiserhöhung und Abwälzung der Mehrkosten ... Eisenschaffende Industrie wolle Zollschutz ausnutzen, wozu der Reichswirtschaftsminister ihr verholfen habe. Die internationalen Verbände wären ohne ministerielle Hilfe nicht zustande gekommen. Wenn diese Verbände nicht beständen, würden die Eisenpreise 15 Mark niedriger sein. Das RWM könne bei weiteren Verhandlungen nicht mehr auf Seiten der Eisenindustrie stehen. Herr Poensgen habe erwidert, diese Kriegserklärung des Ministers werde er den Herren übermitteln. Reichswirtschaftsminister hat ausdrücklich gebeten, dies zu tun und seine scharfe Erklärung weiterzugeben. Herr Trendelenburg hat später diese Erklärung etwas abgeschwächt". R 13I/396/f.217 f. Das Vorgehen der Eisenindustrie war auch deshalb für Curtius verletzend, weil er sich seit 1926 im Kabinett zum Anwalt der Industrie gegenüber dem Reichsarbeitsminister gemacht hatte. Vgl. die zahlreichen Belege bei Stürmer,Michael, Koalition und Opposition 1924-1928. Diss. Mannheim 1967, hrsg. v.d. Kommission für die Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. S.164, 169 f, 184, 204, 223 u. 229.

In die gleiche Richtung wies die Tatsache, daß in die "Kuratelverordnung" auch der Stahlwerksverband, der Verband Eisenbahn-Oberbau und die Deutsche Rohstahlgemeinschaft einbezogen wurden, die an der Preiserhöhung nicht beteiligt gewesen waren. Weiter mußte auffallen, daß der Minister zum ersten Mal auf weniger spektakuläre Maßnahmen, wie Anwendung der Auskunftspflichtverordnung oder Einleitung eines Verfahrens vor dem KartG verzichtete und es auf eine direkte öffentliche Konfrontation mit der Eisenindustrie ankommen ließ. In Richtung auf eine mehr grundsätzliche Behandlung der Kartellfrage zielte auch die Anwendung des § 4 KartVO, der die Begriffe der "Gefährdung der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls" ins Spiel brachte und damit über die bloße Frage der Preiserhöhung hinaus eine emotionale Eskalation des Konflikts mit sich bringen konnte. Auch bei der besonderen Schlüsselstellung, die die Eisenpreise im damaligen Wirtschaftssystem einnahmen, mußten die Konsequenzen des Vorgehens der Eisenindustrie doch sehr begrenzt bleiben[1]. Hingegen führten Fragen nach der "Gefährdung des Gemeinwohls und der Gesamtwirtschaft" zwangsläufig über das Preisproblem hinaus auf die kartellpolitische "Verfilzung" der Eisenwirtschaft, die bisher von den Reichsregierungen nicht nur toleriert, sondern durch die Unterstützung der Bildung internationaler Verbände weitgehend mit herbeigeführt worden war. Daß es dem Minister offenbar nicht nur um die Preisfrage allein ging, zeigte auch die Tatsache, daß er die "Kuratelverordnung" erließ, bevor seine eigenen Preisuntersuchungen abgeschlossen waren[2] und daß er diese Maßnahme nicht einfach als notwendig vorbeugende Kontrolle, sondern als "Warnungssignal" verstanden wissen

---

1) Die Eisenpreiserhöhung folgte auch der von neuem ansteigenden Tendenz der Weltmarktpreise. Vgl. Brech,John, Tendenzumschwung auf dem Welteisenmarkt, Wirtschaftsdienst 1928, H.10, S.371 f.

2) Das betonte Curtius selbst vor dem Haushaltsausschuß des Reichstages am 28.2.1928, "Reichswirtschaftsminister und Eisenpreiserhöhung", o.Vf., Deutsche Allgemeine Zeitung v. 30.1.1928.

wollte, um für die Zukunft ähnlichen Überraschungen vorzubeugen[1].

Ließ der Reichswirtschaftsminister hier den Eindruck einer Richtungsänderung seiner Politik entstehen, dann sagte er nicht nur der Industrie den Kampf an, sondern stellte auch die gesamte Basis seiner bisherigen auf "Zusammenarbeit" abgestellten Kartellpolitik in Frage[2].

Auch die Eisenindustrie befürchtete in dieser Situation, daß C u r t i u s größere Schritte mit weitreichenderen Konsequenzen unternehmen könnte und reagierte unangemessen heftig[3].

---

1) So in seiner Rede vor dem Haushaltsausschuß des Reichstages am 28.2.1928. Vgl. "Reichswirtschaftsminister und Eisenpreiserhöhung", o.Vf., Deutsche Allgemeine Zeitung v. 30.1.1928.

2) Vgl. den Bericht Curtius über die "Zusammenarbeit" mit der Eisenindustrie im Reichstag: "In den Jahren 1926 und 1927 hat das RWM mit der Eisenindustrie so zusammengearbeitet, daß die öffentlichen, die volkswirtschaftlichen Interessen ohne jeden gesetzlichen Zwang wahrgenommen werden konnten. Ich darf hinzusetzen, daß dieses Zusammenarbeiten geradezu vorbildlich war, da es jedenfalls viel intimer und fruchtbringender für die allgemeine Wirtschaftspolitik war als das Zusammenarbeiten mit vielen anderen Konzernen und Industriezweigen. Die Eisenschaffende Industrie hat uns laufend mit Informationen versehen, die wir sonst nicht bekommen hätten. Bevor wichtige Maßnahmen ergriffen wurden, hat sie sich jedesmal mit dem RWM in Verbindung gesetzt und uns rechtzeitig Gelegenheit gegeben, zu den Fragen Stellung zu nehmen".

3) S. dazu das Schreiben Reicherts an führende Mitglieder des Vereins Eisen- und Stahlindustrieller v. 28.1.1928: "Es erhebt sich überhaupt die Frage, ob sich die Verbände der Eisenindustrie dieser Anordnung des Wirtschaftsministers widerspruchslos fügen wollen. Meines Erachtens muß unbedingt von allen etwa betroffenen Syndikaten und Kartellen sofort nach Eintreffen der Verfügung des Reichswirtschaftsministers Widerspruch erhoben und dieser Widerspruch auch dahin begründet werden, daß eine Gefährdung des Gemeinwohls überhaupt nicht vorliegt". R 13I/396/f. 46. Ähnlich das Schreiben der betroffenen Verbände an Curtius v. 1.2.1928: "In der Anordnung ... v. 26. (sic!) Januar, sowie in seinen Ausführungen in der Sitzung des Haushaltsausschusses muß die Eisenschaffende Industrie einen unbegründeten Angriff und eine schwere Schädigung ihres Ansehens in der Öffentlichkeit erblicken. Der Herr Reichswirtschaftsminister sieht ... in der Eisenpreiserhöhung eine Gefährdung der Gesamtwirtschaft und des Ge-

Doch erscheinen solche Überlegungen aus der Rückschau nur schwer verständlich. Sie beruhten auf einer Sicht der Verhältnisse, die das Regierungssystem auf das Duopol RWM - Eisenindustrie zu reduzieren schien. In Wirklichkeit führte gerade dieser erste größere Konflikt dazu, die Vielfalt anderer Kräfte sichtbar zu machen, die gleichsam "schwebend unwirksam" die Kartellpolitik bestimmten. Der ADGB richtete eine Eingabe an das RWM[1]. KPD, SPD, Zentrum und DDP stellten Reichstagsanträge, die jedoch keine direkten Wirkungen hatten[2].

---

meinwohls. Ein solcher Vorwurf gegen einen der wichtigsten deutschen Erwerbszweige steht bisher einzigartig da. Er muß auf das nachdrücklichste zurückgewiesen werden. Wir stellen fest, daß der Herr Minister seine schweren Vorwürfe sachlich nicht belegt, und sind der Meinung, daß er auch nicht in der Lage ist, sie durch die gegebenen wirtschaftlichen Verhältnisse zu rechtfertigen". R 13I/397/f.221. Abschwächend und die Rückkehr der "Zusammenarbeit" einleitend war das Schreiben Reicherts an Trendelenburg v. 3.2.1928: "...eine Absicht, die Preisfrage in dem RWM überhaupt nicht, oder nicht rechtzeitig zu erörtern, (hat) nicht vorgelegen... Ich habe ferner bereits erwähnt, daß Herr Dr. Ernst Poensgen... den Minister aufsuchen wollte, insbesondere mit dem von mir erklärten Zweck, die Situation für den Herrn Reichswirtschaftsminister zu erleichtern... Ich mache Ihnen diese Mitteilungen, um Ihnen zu zeigen, daß im Ministerium offensichtlich eine übertriebene Empfindlichkeit besteht ... Die enge Zusammenarbeit, die Sie wünschen, haben wir von unserer Seite nicht vermissen lassen...". R 13I/397/f.239 f.

1) Diese Eingabe muß Mitte Januar noch vor Erlaß der Kurateleverordnung erfolgt sein. Sie verlangte eine sofortige Anwendung der KartVO, Senkung der Eisenzölle und forderte, nunmehr die schon einmal versuchte gemeinwirtschaftliche Regelung dieser Industrie ernsthaft in Angriff zu nehmen. R 13I/396/f.128 ff.

2) Die KPD forderte am 16.1.1928 im Reichstag die Nichtigerklärung der Eisenpreiserhöhung nach § 4 KartVO und eine Senkung der Eisenzölle. Da die IRG jedoch unter der Voraussetzung gleichbleibender Zollsätze abgeschlossen wurde, war diese zweite Forderung illusionär. Sten.Ber.RT (III.Wp), Bd 414, Nr.3865. SPD, Zentrum und DDP stellten einen gemeinsamen Reichstagsantrag, "die Reichsregierung zu ersuchen, alsbald in eine Prüfung der Gestehungskosten der Eisenschaffenden Industrie einzutreten und dem Reichstag darüber Bericht zu erstatten". Sten.Ber.RT (III.Wp), Bd 414, Drucks. Nr.4043. S. dazu auch das Schreiben Reicherts an Poensgen v. 9.3.1928: "Nach Lage der Dinge kann man die ... Anträge mehr als eine leere Geste bezeichnen,

Das Bayrische Staatsministerium richtete ein dringendes Schreiben an den Reichswirtschaftsminister, im Interesse der süddeutschen Eisenverarbeiter und des dort noch relativ freien Eisengroßhandels einzugreifen[1]. In der Presse gab es umfangreiche Erörterungen[2]. Der Eisenpreiskonflikt hatte dazu geführt, daß zum ersten Mal wieder seit 1926 die Frage der Kartellreform in größerem Umfange diskutiert wurde. Eine an sich geringfügige Preiserhöhung, die von der Eisenindustrie auch als Antwort auf die Schiedssprüche v. 15.12.1927 und die Arbeitszeitverordnung v. 1.1.1928 und als Warnung vor weiteren sozialpolitischen Maßnahmen des Reichsarbeitsministeriums gedacht war[3], wirkte sich in der Praxis wie der von der Wirtschaft heftig abgelehnte "Publizitätszwang" aus. Noch niemals zuvor war über die Eisenindustrie so viel Material bekannt geworden als in diesem Konflikt. Gerade dadurch, daß sie sich durch den Überraschungseffekt der Preiserhöhung der Öffentlichkeit zu entziehen versuchte und darüber hinaus die Auflagen der Kuratelverordnung zur Information des RWM nicht akzeptierte, geriet die Eisenindustrie in einem solchen Maße "ins Gerede", daß ihr Erfolg in der Frage der Preiserhöhung einem Pyrrhussiege gleichkam.

Wie sehr das bis dahin vom RWM und RDI bewahrte kartellpolitische "Gleichgewicht" gefährdet war, wie wenig aber dem Reichsverband daran gelegen war, zeigte sein Verhalten im Verlaufe des Konflikts. Er verzichtete nicht nur auf eine öffentliche Stellungnahme, sondern wahrte auch in seinen Ausschüssen größte Zurückhaltung und Vertraulichkeit[4].

---

und man braucht sie nicht zu fürchten". R 13I/397/f.46 u. das Schreiben Reicherts an Peter Klöckner v. 9.3.1928: "Unter den Parteien besteht Einmütigkeit, daß die Regierung nur mündlich Bericht erstatten soll und keine Denkschrift einzureichen braucht". R 13I/397/f.49.

1) R 13I/396/f.70.

2) R 13I/396/f.105 ff.

3) R 13I/396/f.203, 210.

4) Eine zunächst telegraphisch auf Antrag der von der Kuratelverordnung betroffenen Verbände und Industriellen auf den 7.2.1928 einberufene Präsidialsitzung des RDI wurde "wegen Behinderung zahlreicher Mitglieder" wieder abge-

Statt der Eisenindustrie in der Öffentlichkeit Rückendeckung zu geben, verhielt sich der Reichsverband eher neutral. Er war darum bemüht, als ruhender Pol zwischen RWM und Eisenindustrie das Ende der Auseinandersetzungen abzuwarten. Der RDI konnte schon deshalb nicht für die Eisenindustrie Stellung beziehen, weil er zugleich auch Dachverband der Eisenverarbeitenden Industrie war, die in der Preisfrage und vor allem dem Problem der Sonderkonditionen für Süddeutschland in starker Gegnerschaft zur Eisenschaffenden Industrie stand. Es handelte sich im Grunde nicht nur und nicht einmal primär um einen Konflikt zwischen Kartellen und Staat, sondern um eine industrieinterne Auseinandersetzung, bei der das RWM das schwächere Glied zu schützen bestrebt war und zugleich damit das komplizierte Zusammenspiel von Preisen und Löhnen zu stabilisieren hoffte. Die "Avi" wurde so zum natürlichen Verbündeten des Reichswirtschaftsministers. Hier lag ein Ansatzpunkt für Curtius, ohne stärkeres eigenes Engagement und eine weitere Gefährdung seines Ansehens in der Öffentlichkeit einen Ausweg aus der Sackgasse zu suchen, in die er offenbar geraten war. Es genügte, ein Gegengewicht innerhalb der Industrie zu stärken und so den Eindruck zu erwecken, die Dinge wieder in die Hand zu bekommen, ohne doch seine eigene Autorität weiter aufs Spiel setzen zu müssen.

So wurde der RDI durch die Situation eher an das Ministerium herangedrängt. Zwischen der Wahl, eine Spaltung in den eigenen

---

sagt. R 13I/397/f.232 f. und Gesch.Mitt. v. 7.3.1928, Nr.6. Vgl. auch den Bericht über die Sitzung des Geschf.Ausschusses der KS am 21.2.1928: "...Gegenüber einer schriftlichen Stellungnahme der Avi, die sich gegen eine derartige Aussprache gewandt hatte, erwähnte Herr Frowein, um Mißverständnisse aus dem Wege zu räumen, daß man selbstverständlich in der heutigen Sitzung nicht über die Berechtigung der Preiserhöhung sprechen wolle, sondern lediglich über die kartellrechtliche und kartellpolitische Seite der Angelegenheit...". Die Sitzung war vertraulich. St fasc. RDI 1928, Rundschreiben RDI v. 1.3.1928, o.lfd.Nr. Auch in der Präsidialsitzung v. 24.2.1928 fand zwar eine Aussprache über die Eisenpreiserhöhung statt, doch "wurde beschlossen, vorläufig von einer offiziellen Stellungnahme abzusehen". Gesch.Mitt. v. 7.3.1928, Nr.6. Zu dieser Stellungnahme ist es nicht mehr gekommen.

Reihen herbeiführen zu helfen und damit eine Konstellation zu schaffen, wie sie vor dem Weltkriege bestanden hatte und der Möglichkeit, die Befriedungsaktion des RWM zu tolerieren und vermittelnd tätig zu werden, entschied er sich für das letztere[1]. So waren, schon ehe eine Seite "nachgegeben" hatte, die Weichen für eine Einigung und eine neue Festigung und Fortführung der "Zusammenarbeit" gestellt.

Überdies stand C u r t i u s schon kurz nach Erlaß der "Kuratelverordnung" vor zusätzlichen politischen Problemen. Am 28.1. und 30.1. wurde der Etat des RWM im Haushaltsausschuß des Reichstags beraten. C u r t i u s benötigte dabei die Unterstützung seiner industriellen Parteifreunde. Auch Jakob R e i c h e r t , der Geschäftsführer des Vereins Eisen- und Stahlindustrieller und Abgeordneter der DNVP, war im Ausschuß vertreten. Curtius konnte es sich nicht leisten, dort einer Debatte über die Preiserhöhung ausgesetzt zu werden, ohne daß er seinen Standpunkt durch ausreichendes eigenes Material belegen konnte. Überdies brach Mitte Februar die Regierungskoalition auseinander. Das Zentrum hatte in der Schulgesetzfrage der Regierung seine Unterstützung entzogen, die seitdem nur noch die laufenden Geschäfte abwickeln konnte. Für Mai standen Reichstagswahlen bevor, so daß C u r t i u s auch an die Forderungen des Wahlkampfes und seine Verwendungsfähigkeit in einem künftigen Kabinett denken mußte. Es kam deshalb darauf an, eine Lösung zu finden, die den Konflikt schnell beilegte, ohne doch die Autorität des Ministers allzu sehr anzutasten.

C u r t i u s entschied sich daher dafür, der Eisenschaffenden Industrie soweit wie möglich entgegenzukommen und zugleich zu versuchen, durch die Ausnutzung des industrieinternen Konflikts eine schiedsrichterliche Stellung zu bezie-

---

1) So fand die erste gemeinsame Sitzung von Avi und Eisenschaffender Industrie am 2.2.1928 unter dem Vorsitz Kastls statt. Kastl betonte dabei, im Reichsverband sollten "nur die grundsätzlichen Gesichtspunkte herausgestellt werden". R 13I/397/f.157.

hen. Er berief für den 7.2. eine gemeinsame Sitzung von Eisenschaffender Industrie und Avi unter seinem Vorsitz ein[1].

Auch die Avi hatte sich im Grunde schon mit der allgemeinen Preiserhöhung abgefunden[2]. Nicht gelöst war aber das Problem der süddeutschen Verarbeiter. Diese hatten noch aus der Zeit, als ihnen preisgünstiges ausländisches Material aus Lothringen und der Saar zugänglich war, von der deutschen Industrie günstige Frachtkonditionen und Mengenrabatte erhalten. Bei Abschluß der IRG wurde ihnen von der Eisenschaffenden Industrie zugesichert, daß die Vorkriegsrelationen zwischen nord- und süddeutschen Eisenpreisen weiter eingehalten werden sollten. Auch diese Zusage wurde jetzt, da mit Festigung der IRG ausländische Konkurrenz vom deutschen Markte ferngehalten werden konnte, stillschweigend gebrochen.

---

1) Bezeichnend für die Taktik des begrenzten Konflikts war die Tatsache, daß diese Einladung am 26.1.1928 abgesandt wurde, so daß die Eisenindustriellen sie am Tage des Erlasses der Kuratelverordnung in Händen hatten. R 13I/396/f. 71 f. Der Besprechung am 7.2. war am 6.2. bereits eine industrieinterne Einigung von Eisenschaffender Industrie und Avi vorausgegangen, so daß nach 45 Min. die Sitzung, an der auch Vertreter der Landesregierungen teilnahmen, geschlossen werden konnte. R 13I/397/11 ff.

2) Ebenso wie das Ministerium war die Avi erst am 11.1.1928 von der bevorstehenden Preiserhöhung unterrichtet worden. Versuche, unter Hinweis auf die schlechte konjunkturelle Lage im Maschinen-, Waggon- und Eisenbau im letzten Moment die Eisenschaffende Industrie umzustimmen, schlugen fehl. R 13I/396/f.216. Ebenso nutzlos waren Hinweise auf die Zusage der Eisenschaffenden Industrie bei Abschluß der IRG, die Differenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen zu verringern. R 13I/396/f.218. Dennoch war der Protest der Avi-Mitgliederversammlung vom 18.1.1928 sehr gemäßigt und richtete sich im Grunde eher an den Reichsarbeitsminister als an die Eisenschaffende Industrie: "(Die Avi) bedauert es ... auf das tiefste, daß die Eisenschaffende Industrie unter dem Drucke der Politik des Reichsarbeitsministeriums die Lage der bereits infolge der lohnerhöhungsgeschwächten Eisenverarbeitung durch die überstürzt und trotz ihrer Warnung beschlossene Preiserhöhung noch weiter erschwert hat. Sie erhebt Einspruch gegen diese für sie in ihrer jetzigen Lage doppelt schwere Neubelastung, die sie ihrerseits abzuwälzen nicht in der Lage ist". R 13I/396/f.136.

Ließ sich die allgemeine Eisenpreiserhöhung noch als Konsequenz der sozialpolitischen Entwicklung im Vorjahr darstellen und herunterspielen, dann war das in der süddeutschen Frage nicht mehr möglich. Hier hatte die Eisenschaffende Industrie ohne zwingenden Anlaß über Nacht eine wesentlich ungünstigere Kostenlage diktiert. Offenbar bestand die Hoffnung, in der allgemeinen Aufregung über die Preiserhöhung auch die unliebsame Sonderstellung der süddeutschen Eisenverbraucher zu beseitigen.

Es zeichnete sich die Möglichkeit ab, daß die Eisenschaffende Industrie durch ihren Machtspruch die Wettbewerbslage der Eisenverarbeiter zugunsten Nord- und Westdeutschlands verschob, ohne daß im Wirtschaftssystem selbst ausreichende Gegenkräfte mobilisiert werden konnten. Klar trat die Problematik einer in Großverbänden strukturierten Wirtschaftsordnung zu Tage, wenn der Hegemonialstellung einer Gruppe keine ausreichenden Gegengewichte durch Regierungsintervention, Auslandskonkurrenz oder ebenbürtige Verbände entgegengestellt werden konnten. Nicht in der Preiserhöhung an sich, sondern in der Behandlung der süddeutschen Verarbeiter wurde die Gefahr der Herausbildung eines "Staats im Staate" sichtbar. Doch konnte C u r t i u s in der Sitzung vom 7.2.1928 für sich buchen, daß sich Eisenschaffende Industrie und Avi in dieser Frage entgegenkamen. Die alte Frachtdifferenz Neunkirchen/Oberhausen wurde wiederhergestellt, so daß die Avi sich mit der"Politik des Schwachen"[1] gegenüber der Eisenschaffenden Industrie erfolgreich behauptet hatte. Daraufhin hob der Minister die "Kuratelverordnung" wieder auf. Die Eisenindustrie hatte zwar eine Preiserhöhung durchgesetzt und erreicht, daß der Reichswirtschaftsminister in der Frage der präventiven Aufsicht den Rückzug antrat und der status quo wiederhergestellt wurde. Sie hatte aber auch feststellen müssen, welche Reaktionen ihr Auftreten in der

1) Vgl. Eschenburg,Theodor, Politik und Industrieverbände - Der VDMA 1892-1932, Ein Beitrag zur deutschen Verbandsgeschichte, in: VDMA-Mitgliedertagung Hamburg 1968, Frankfurt/M. 1968, S.25.

Öffentlichkeit ausgelöst hatte. Auch ihr konnte vor den Wahlen nicht daran gelegen sein, Antikartellstimmungen in der Bevölkerung neu zu beleben. Da ihre Kartellverträge überwiegend 1929 ausliefen, benötigte sie eine Ruhepause, um ihre innere Situation konsolidieren zu können und war schon für das folgende Jahr auf eine Tolerierung, wenn nicht Unterstützung des RWM angewiesen.

Der Eisenpreiskonflikt hatte gezeigt, wie geringen Spielraum die Träger der Kartellpolitik damals hatten. Während der RDI aus der öffentlichen Auseinandersetzung ausgeschieden war und im Stillen eher eine ausgleichende Wirkung entfaltet haben mochte, waren auch RWM und Eisenschaffende Industrie durch den Verlauf der Auseinandersetzungen für die Zukunft gewarnt worden. Es kam in der Zeit der Weimarer Republik zu keinem derartigen Konflikt mehr. Es entstand zwar der Eindruck, daß der Reichswirtschaftsminister vor einer zum "Staat im Staate" gewordenen Industriegruppe zurückgewichen sei[1] und damit die Regierungsgewalt in der Weimarer Republik eine weitere Schwächung erfahren habe. Doch war der Kampf der Eisenindustrie gegen eine staatliche "Präventivzensur" ihrer wirtschaftlichen Entscheidungen auch eine letzte liberale Abwehr der sich verstärkenden Tendenzen zum staatlichen Dirigismus. Nach 1933 konnte eine "gezähmte" Eisenindustrie fast mühelos einer staatlichen Beherrschung unterworfen werden.

---

1) So Fack, Stahlkartelle, S.165 f. Repräsentativ für die Rückkehr zur "Zusammenarbeit" war das Schreiben Curtius' an Vögler v. 18.3.1928: "Diese Überlegungen (zur Übersetzung von Eisenindustrie und -handel, d.Vf.) lassen mich Sie, sehr geehrter Herr Vögler, aus wirtschaftlichen und aus politischen Gründen, bitten, innerhalb ihrer Kreise sich dafür einzusetzen, daß - soweit Preise örtlich nicht schon verbandsmäßig festgesetzt sind oder noch nicht geschützt werden, dies zunächst wenigstens bis zu einer gründlichen Klärung unterbleibt und daß - soweit Gegenseitigkeitsverträge mit Großhandelsverbänden noch nicht abgeschlossen sind, davon abgesehen werden möchte... Mit den besten Grüßen bin ich Ihr sehr ergebener gez. Curtius. Abschrift R 13I/397/f.139 ff.

Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. November 1923 (Kartellverordnung)

(Berichtigt gem. der BM. vom 5.11.1923 /RGBl. S.1090/.)

Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923 (Reichsgesetzbl.I S.943) verordnet die Reichsregierung:

§ 1.

Verträge und Beschlüsse, welche Verpflichtungen über die Handhabung der Erzeugung oder des Absatzes, die Anwendung von Geschäftsbedingungen, die Art der Preisfestsetzung oder die Forderung von Preisen enthalten (Syndikate, Kartelle, Konventionen und ähnliche Abmachungen), bedürfen der schriftlichen Form.

§ 2.

Verträge und Beschlüsse der in § 1 bezeichneten Art, zu deren Bekräftigung das Ehrenwort oder eine ähnliche feierliche Versicherung verlangt und gegeben worden ist, sind nichtig.

§ 3.

Verträge und Beschlüsse der in § 1 bezeichneten Art sind nichtig, wenn sie die Anrufung des Kartellgerichts (§ 11) ausschließen, erheblich erschweren oder die Wirksamkeit dieser Verordnung in anderer Weise vereiteln oder beeinträchtigen sollen.

§ 4.

Gefährdet ein Vertrag oder Beschluß der in § 1 bezeichneten Art oder eine bestimmte Art seiner Durchführung die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl, so kann der Reichswirtschaftsminister

1. beim Kartellgericht beantragen, daß der Vertrag oder Beschluß für nichtig erklärt oder die bestimmte Art seiner Durchführung untersagt wird (§ 7);
2. anordnen, daß jeder an dem Vertrage oder Beschlusse Beteiligte jederzeit fristlos den Vertrag kündigen oder von dem Beschlusse zurücktreten kann;

3. anordnen, daß ihm Abschrift aller zur Durchführung des Vertrages oder Beschlusses getroffenen Vereinbarungen und Verfügungen einzureichen ist, und daß diese Maßnahmen erst nach Zugang der Abschrift in Kraft treten.

Die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl ist insbesondere dann als gefährdet anzusehen, wenn in volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigter Weise die Erzeugung oder der Absatz eingeschränkt, die Preise gesteigert oder hochgehalten oder im Falle wertbeständiger Preisstellung Zuschläge für Wagnisse (Risiken) eingerechnet werden, oder wenn die wirtschaftliche Freiheit durch Sperren im Einkauf oder Verkauf oder durch Festsetzung unterschiedlicher Preise oder Bedingungen unbillig beeinträchtigt wird.

§ 5.

Ist eine Nichtigkeitserklärung gemäß § 4 Abs.1 Ziffer 1 und § 7 oder eine Anordnung gemäß § 4 Ziffer 2 oder 3 ergangen, so kann der Reichswirtschaftsminister anordnen, daß die Einreichungspflicht gemäß § 4 Ziffer 3 auch für zukünftige Verträge und Beschlüsse der in § 1 bezeichneten Art gilt, bei denen

1. die gleichen Personen sämtlich oder in größerer Anzahl beteiligt sind, oder
2. Personen in leitender oder beratender Stellung Verwendung finden oder finden sollen, die sich bereits bei den gemäß § 4 beanstandeten Verträgen oder Beschlüssen in einer dieser Eigenschaften betätigt haben, oder
3. es sich um die gleiche Art von Waren oder Lieferungen handelt.

§ 6.

Der Reichswirtschaftsminister kann eine Maßnahme, die er nach § 4 Abs.1 Ziffer 2 oder 3 oder § 5 angeordnet hat, aufheben, wenn die Voraussetzungen nachträglich weggefallen sind. Die Anordnung wirkt vom Zeitpunkt ihrer Zustellung ab.

§ 7.

Im Falle des § 4 Abs.1 Ziffer 1 hat das Kartellgericht, wenn es die Gefährdung der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls

für gegeben erachtet, den Vertrag oder Beschluß ganz oder zum Teil für nichtig zu erklären oder die bestimmte Art seiner Durchführung zu untersagen. Erachtet es die in § 4 Abs. 1 Ziffer 2 vorgesehene Anordnung als ausreichend, so kann es an Stelle der Nichtigkeitserklärung oder der Untersagung diese Anordnung treffen.

Erklärt das Kartellgericht einen Teil des Vertrages oder Beschlusses für nichtig, so hat es darüber zu entscheiden, ob und inwieweit die Nichtigkeit dieses Teiles die Nichtigkeit anderer Teile des Vertrages oder Beschlusses nach sich zieht.

Das Kartellgericht kann eine Anordnung nach Abs. 1 Satz 2 aufheben, wenn die Voraussetzungen nachträglich weggefallen sind.

§ 8.

Verträge oder Beschlüsse der in § 1 bezeichneten Art kann jeder Beteiligte fristlos kündigen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

Als wichtiger Grund ist es immer anzusehen, wenn die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit des Kündigenden, insbesondere bei der Erzeugung, dem Absatz oder der Preisgestaltung unbillig eingeschränkt wird.

Darüber, ob die Kündigung zulässig war, entscheidet im Streitfalle das Kartellgericht auf Antrag eines Beteiligten. Der Antrag ist binnen zwei Wochen nach Zugang der Kündigung zu stellen. Wird der Antrag nicht innerhalb dieser Frist gestellt, so gilt die Kündigung als wirksam erfolgt.

§ 9.

Auf Grund von Verträgen oder Beschlüssen der in § 1 bezeichneten Art dürfen ohne Einwilligung des Vorsitzenden des Kartellgerichts Sicherheiten nicht verwertet und Sperren oder Nachteile von ähnlicher Bedeutung nicht verhängt werden.

Die Einwilligung ist zu versagen, wenn die Maßnahmen eine Gefährdung der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls enthalten oder die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit des Be-

troffenen unbillig einschränken würden.

Die Einwilligung gilt als erteilt, wenn der Vorsitzende binnen drei Wochen seit Eingang des Ersuchens um Einwilligung eine Entscheidung nicht getroffen hat.

Bei Verträgen und Beschlüssen, die nur für einzelne Länder oder Teile von Ländern von Bedeutung sind, kann der Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit der Regierung des beteiligten Landes bestimmen, daß für die Einwilligung an Stelle des Vorsitzenden des Kartellgerichts eine andere Stelle zuständig ist.

Gegen die Entscheidung des Vorsitzenden des Kartellgerichts oder der auf Grund des Abs. 4 bestimmten Stelle können die Beteiligten innerhalb einer Woche nach Zustellung die Entscheidung des Kartellgerichts anrufen.

Im Falle des § 4 Abs. 1 Ziffer 2 sind Sicherheiten unverzüglich nach der Kündigung, im Falle des § 8 unverzüglich nach dem Ablauf der Frist des § 8 Abs. 3 oder nach Zustellung der die Kündigung für zulässig erklärenden Entscheidung des Kartellgerichts zurückzugewähren.

Vereinbarungen, die an die Nichtbeteiligung an dem Vertrage oder Beschlusse oder an die Kündigung Nachteile knüpfen, sind in den Fällen des § 4 Abs. 1 Ziffer 2 und des § 8 dem Kündigenden gegenüber unwirksam.

§ 10.

Sind Geschäftsbedingungen oder Arten der Preisfestsetzung von Unternehmungen oder von Zusammenschlüssen solcher (Trusts, Interessengemeinschaften, Syndikaten, Kartellen, Konventionen und ähnlichen Verbindungen) geeignet, unter Ausnützung einer wirtschaftlichen Machtstellung die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl zu gefährden (§ 4 Abs. 2), so kann das Kartellgericht auf Antrag des Reichswirtschaftsministers allgemein aussprechen, daß die benachteiligten Vertragsteile von allen Verträgen, die unter den beanstandeten Voraussetzungen abgeschlossen sind, zurücktreten können. Ist anzunehmen, daß der Vertrag auch ohne die beanstan-

dete Voraussetzung abgeschlossen worden wäre, so berechtigt die Entscheidung des Kartellgerichts nur zum Rücktritt von der beanstandeten Geschäftsbedingung oder von der auf Grund der beanstandeten Art der Preisfestsetzung getroffenen Preisvereinbarung.

Bei Verträgen, die die Verpflichtung zu mehreren selbständigen Teilleistungen enthalten (Sukzessivlieferungsverträgen) wird der Rücktritt insoweit ausgeschlossen, als die Teilleistungen von beiden Vertragsteilen vollständig erfüllt sind.

Die Entscheidung des Kartellgerichts ist nach seiner näheren Anordnung öffentlich bekannt zu machen.

Das Rücktrittsrecht erlischt, wenn nicht der Rücktritt binnen zwei Wochen seit Bekanntmachung der Entscheidung erklärt wird.

Verträge, die nach Bekanntmachung der Entscheidung unter den beanstandeten Voraussetzungen abgeschlossen werden, sind insoweit nichtig. § 139 des Bürgerlichen Gesetzbuches findet entsprechende Anwendung.

Streitigkeiten darüber, ob und inwieweit der Rücktritt nach Abs. 1 und 2 zulässig war, oder ob Verträge ganz oder zum Teil gemäß Abs. 5 nichtig sind, entscheiden die ordentlichen Gerichte.

Auf Antrag des Reichswirtschaftsministers oder von Amts wegen kann das Kartellgericht eine Entscheidung nach Abs. 1 aufheben oder abändern, wenn die Voraussetzungen nachträglich weggefallen sind. Die Entscheidung ist öffentlich bekanntzumachen und wirkt vom Zeitpunkt der Bekanntmachung ab.

§ 11.

Das Kartellgericht wird beim Reichswirtschaftsgericht gebildet. Es entscheidet in der Besetzung von einem Vorsitzenden und vier Beisitzern.

Den Vorsitzenden und seine Stellvertreter bestellt der Reichspräsident. Sie müssen die Fähigkeit zum Richteramte haben.

Die Beisitzer bestimmt der Präsident des Reichswirtschafts-

gerichts. Ein Beisitzer ist ein Reichswirtschaftsgerichtsrat; auf seine Ernennung durch den Reichspräsidenten findet die Vorschrift des § 5 der Verordnung über das Reichswirtschaftsgericht vom 21. Mai 1920 in der Fassung des § 65 der Entschädigungsordnung vom 30. Juli 1921 (Reichsgesetzbl. S. 1046) keine Anwendung. Zwei Beisitzer sind unter Berücksichtigung der widerstreitenden wirtschaftlichen Belange einzuberufen. Als weiterer Beisitzer ist eine sachkundige Persönlichkeit einzuberufen, von der erwartet werden darf, daß sie die Belange des Gemeinwohls unabhängig von den widerstreitenden wirtschaftlichen Belangen vertreten werde. Die Beisitzer nach Satz 3 und 4 sind Listen zu entnehmen, die der Reichswirtschaftsminister aufstellt.

§ 12.

Die Zuständigkeit des Kartellgerichts ist ausschließlich.

Die Entscheidung des Kartellgerichts ist endgültig und für Gerichte und Schiedsgerichte bindend, auch soweit sie die Frage der Zuständigkeit des Kartellgerichts betrifft.

Hängt die Entscheidung eines Rechtsstreits ganz oder zum Teil von einer Feststellung ab, für welche das Kartellgericht zuständig ist, so hat das Gericht die Verhandlung bis zur Entscheidung des Kartellgerichts auszusetzen. Die an einem solchen Rechtsstreit Beteiligten haben das Recht des selbständigen Antrages an das Kartellgericht, wenn es der Reichswirtschaftsminister abgelehnt hat, einen solchen Antrag zu stellen, oder binnen zwei Wochen nach Eingang eines entsprechenden Gesuches den Antrag nicht gestellt hat.

§ 13.

Der Vorsitzende des Kartellgerichts kann in geeigneten Fällen ohne Hinzuziehung von Beisitzern entscheiden.

Gegen die Entscheidung des Vorsitzenden kann binnen drei Tagen nach Zustellung die Entscheidung des Kartellgerichts angerufen werden.

§ 14.

Der Reichswirtschaftsminister kann in ihm geeignet erscheinenden Fällen zunächst ein Verfahren vor bestimmten, bei den wirtschaftlichen Verbänden bestehenden Einigungsstellen einleiten.

§ 15.

Auf Ersuchen einer Landesregierung hat der Reichswirtschaftsminister zu prüfen, ob und welche der ihm nach dieser Verordnung zustehenden Maßnahmen er zu ergreifen hat. Wird um eine Maßnahme auf Grund des § 4 Abs. 1 Ziffer 1 oder des § 10 ersucht, so hat der Reichswirtschaftsminister, wenn er dem Ersuchen nicht binnen zwei Wochen stattgibt, auf Verlangen der Landesregierung das Ersuchen dem Kartellgerichte zur Entscheidung vorzulegen.

§ 16.

Die in den §§ 4 bis 6, § 9, Abs. 4, 10, 12 Abs. 3, §§ 14, 15, 17 und 20 bezeichneten Aufgaben liegen dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft innerhalb seiner Zuständigkeit ob.

§ 17.

Wer sich über die auf dieser Verordnung beruhende Nichtigkeit eines Vertrages oder Beschlusses (§§ 1 bis 3, 7, 9 Abs. 7, § 10 Abs. 5, § 21), oder über die Bestimmungen des § 4 Abs.1 Ziffer 3 oder der §§ 5, 9 Abs. 1 oder 6 bewußt hinwegsetzt, kann auf Antrag des Reichswirtschaftsministers vom Kartellgerichte mit einer Ordnungsstrafe bestraft werden. Die Ordnungsstrafe besteht in Geldstrafe, deren Höchstmaß unbeschränkt ist.

§ 18.

Wer es unternimmt, einen anderen in seinem geschäftlichen oder wirtschaftlichen Fortkommen zu schädigen, weil dieser von seinem Rechte nach § 4 Abs. 1 Ziffer 2, §§ 8, 10 Abs. 1 und 2 oder § 12 Abs. 3 Satz 2 Gebrauch gemacht oder eine Anordnung oder die Einleitung eines Verfahrens nach §§ 4, 5,

7 bis 10, 15, 16 angeregt hat, oder in der Absicht, ihn von der Ausübung dieser Befugnisse abzuhalten, wird mit Gefängnis und mit Geldstrafe bestraft.

§ 19.

Die Bestimmungen dieser Verordnung gelten nicht für Verbände, deren Bildung in Gesetzen oder Verordnungen angeordnet ist, auch nicht für Geschäftsbedingungen und Arten der Preisfestsetzung (§ 10), die von einer obersten Reichs- oder Landesbehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit angeordnet oder genehmigt sind oder deren Beanstandung unterliegen.

§ 20.

Das Kartellgericht oder sein Vorsitzender haben sich über bestimmte, ihnen vom Reichswirtschaftsminister vorgelegte Fragen aus dem Anwendungsgebiete dieser Verordnung gutachtlich zu äußern und auf Ersuchen des Reichswirtschaftsministers Spitzenverbände vorher zu hören.

§ 21.

Entbehrt ein Vertrag oder Beschluß der im § 1 bezeichneten Art, der vor Inkrafttreten der Verordnung zustande gekommen ist, der schriftlichen Form, so wird er nichtig, wenn und insoweit er nicht binnen drei Wochen nach Inkrafttreten der Verordnung schriftlich bestätigt wird. Erfolgt die Bestätigung seitens eines Beteiligten nicht binnen zwei Wochen nach Inkrafttreten der Verordnung, so kann der Vorsitzende des Kartellgerichts sie auf Antrag eines anderen Beteiligten ersetzen. Der Antrag ist binnen einer Woche nach Ablauf der im Satze 2 bestimmten Frist zu stellen. Die Bestätigung durch den Vorsitzenden des Kartellgerichts gilt hinsichtlich der Wahrung der im Satze 1 bestimmten Frist als im Zeitpunkt des an ihn gestellten Antrags erfolgt.

Verträge und Beschlüsse der im § 1 bezeichneten Art, zu deren Bekräftigung das Ehrenwort oder eine ähnliche feierliche Versicherung vor Inkrafttreten der Verordnung verlangt und gegeben worden ist, werden nichtig, wenn und insoweit sie nicht binnen zwei Wochen nach Inkrafttreten der Verordnung

ohne eine solche Bekräftigung von den Beteiligten bestätigt werden.

§ 22.

Die Bestimmungen über das Verfahren vor dem Kartellgerichte sowie die sonstigen Ausführungsvorschriften erläßt der Reichswirtschaftsminister.

§ 23.

Diese Verordnung tritt am 20. November 1923 in Kraft.

Berlin, den 2. November 1923.

Der Reichskanzler.
Dr. S t r e s e m a n n .

Der Reichswirtschaftsminister.
Dr. K o e t h .

LITERATURVERZEICHNIS

I. Unveröffentlichte Quellen

A) Bundesarchiv Koblenz:

R 13 I/322/396/397 (Verein dt.Eisen-u.Stahlindustrieller)
R 43 I/925/1156/1164/1206/1307/1398-1440 (Reichskanzlei)
Nachlaß Silverberg 226-229/232-235/275/344-347

B) Deutsches Industrieinstitut Köln:

Nachlaß Steinmüller fasc. RDI 1926-1932

II. Zeitungen und Zeitschriften

Die Arbeit. Zeitschrift für Gewerkschaftspolitik und Wirtschaftskunde, Berlin (ADGB)
Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
Berliner Börsenzeitung
Berliner Tageblatt
Deutsche Allgemeine Zeitung
Deutsche Juristenzeitung
Der Deutsche Volkswirt
Frankfurter Zeitung
Jahrbuch für Sozialwissenschaft
Juristische Wochenschrift
Kartellrundschau
Kölnische Zeitung
Magazin der Wirtschaft
Vossische Zeitung
Wirtschaftliche Nachrichten für Rhein und Ruhr
Wirtschaftsdienst
Wirtschaft und Wettbewerb

III. Allgemeines Schrifttum

Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft, Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für allgemeine Wirtschaftsstruktur (I. Unterausschuß), 3. Arb.grp., Wandlungen in den wirtschaftlichen Organisationsformen, Vierter Teil, Kartellpolitik, Erster Abschnitt (zit.: "Vernehmungen") u. zweiter Abschnitt (zit.: "Schlußbericht"), Berlin 1931

v. Beckerath, Herbert, Der Inhaltswandel des Kartellbegriffs und seine wirtschaftspolitischen Folgen, Ber. KS Nr. 30, August 1927

Böhret, Carl, Aktionen gegen die "Kalte Sozialisierung" 1926-1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflußverbände in der Weimarer Republik, Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd 3, Berlin 1966

Bondzio, Wilhelm, Die internationale Rohstahlgemeinschaft, Diss. Köln 1929

Bracher, Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 4. unv. Aufl., Villingen 1964

Brady,A., The Rationalization Movement in German Industry, a Study in the Evolution of Economic Planning, Berkeley 1953

Brech, John, Tendenzumschwung auf dem Welteisenmarkt, Wirtschaftsdienst 1928, H. 10

Callmann, Rudolf, Das Deutsche Kartellrecht, Berlin 1934

Curtius, Julius, Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, Heidelberg 1948

Drucker, Adolf Das ewige Kartellproblem, in: Volkswirt 1927, H. 38, S. 1194 ff.

Eger, Otto Das Reichsgericht und die Kartelle, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Berlin 1929, IV. Bd, S.231 ff.

- Das Recht der Deutschen Kartelle, Berlin 1932

Eschenburg, Theodor, Politik und Industrieverbände - Der VDMA 1892-1932, Ein Beitrag zur deutschen Verbandsgeschichte, in: Mitgliedertagung, Hamburg 1968, hrsg. VDMA, Frankfurt 1968

Eynern, Gert, Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, Köln u. Opladen 1968

Fack, Fritz Ullrich, Die deutschen Stahlkartelle in der Weltwirtschaftskrise, Untersuchung über den ökonomisch-politischen Einfluß ihres Verhaltens und ihrer Marktmacht auf den Verlauf der großen deutschen Staats- und Wirtschaftskrise, Diss. Freie Universität Berlin 1957

Feiler, Arthur, Neue Weltwirtschaft II. Aufl. Frankfurt/M. 1927

Fikentscher, Wolfgang, Die deutsche Kartellrechtswissenschaft 1945-1954, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1955, H. 4, S. 205 ff.

- Wettbewerb und gewerblicher Rechtsschutz, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, Bd 7, München 1958

Fischer, Curt, Die Geschichte der deutschen Versuche zur Lösung des Kartell- und Monopolproblems, in: Zschr. f. d. ges. Staatswiss., Tübingen 1954, S. 442

Fischer, Wolfram, Deutsche Wirtschaftspolitik 1919-1945, Opladen 1968

Flechtheim, Julius, Das Kartellgericht, kein Standgericht? KR 1928, H. 1, S. 8 ff.

- Zusammenschlüsse zum Zwecke der Rationalisierung, Wirtschaftliche Nachrichten für Rhein und Ruhr 1927, S. 1462 ff.

Friedländer, Heinrich, Das Kartellaufsichtsgesetz, Berlin 1924

Gabriel, S. L., Mißbrauch wirtschaftlicher Macht, Kriterien, Verfahren, Maßnahmen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1968, H. 9

Goecke, Ewald, Zur Wesensänderung der Kartelle, in: Wirtschaftsdienst, 1927, H. 52, S. 2033 ff.

Goldbaum, Wenzel, Kartellrecht und Kartellgericht, Berlin 1926

Grau, Walter, Kartelle und Juristentag, Volkswirt 1928, H. 48, S. 1636

- Rechtsprechung und Vertrauen, Volkswirt 1929, H. 48, S. 1627 ff.

Handbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1924

Handbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1930

Hartwich, Hans Hermann, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat, 1918-1933, Die öffentliche Bindung unter-

nehmerischer Funktionen in der Weimarer Republik, Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin b. Friedrich-Meinecke-Institut der Freien Universität Berlin, Bd 23, Berlin 1967

Haußmann, Fritz, Der Kartellbegriff, KR 1928, H. 7/8, S. 416 ff.

Haußmann/Holländer, Die Kartellverordnung, München 1925

Hecht, Wendelin, Grundsätzliche Bemerkungen zu den Methoden der deutschen Wirtschaftsenquete, Archiv für Soz.wiss. u. Soz.pol., 67. Bd, Berlin 1932

Hempfing, Werner, Kartellverordnung, Berlin 1930

Herle, Jakob, Grundsätze der Kartellaufsicht, KR 1929, H. 2, S. 65 ff.

Herle, Jakob/Metzner, Max, Neue Beiträge zum Kartellproblem, Berlin 1929

Hinrichs, Helmut, Die Kartellierung der deutschen Industriewirtschaft und die Methoden zu ihrer Messung, Diss. Hamburg, Bleicherode 1938

Huber, Ernst Rudolf, Das Wesen des Kartellgerichts, KR 1930, S. 636 ff.

Isay, Rudolf, Geschichte der Kartellgesetzgebung, Berlin 1955

Isay/Tschierschky, Kartellverordnung, Mannheim 1925

Kartelle in der Wirklichkeit, Festschrift für Max Metzner zu seinem 75. Geburtstag, im Namen von Freunden, Kollegen und Schülern herausgegeben v. Ludwig Kastl, Köln, Berlin, Bonn 1963

Klinger, Hans, Die Rechtsprechung des Kartellgerichts, Bd 1, Berlin 1930

- Die Zuständigkeitsgebiete des Reichswirtschaftsgerichts und des Kartellgerichts, Berlin 1924

Landauer, Carl, Kartellbindung und unlauterer Wettbewerb, Volkswirt 1930, H. 33, S. 1109 ff.

- Zunftsjustiz, in: Volkswirt 1930, H.32, S. 1077

Lehnich, Oswald, Kartelle und Staat, Berlin 1928

Lehnich, Oswald, Fischer, Norbert, Das deutsche Kartellgesetz, Berlin 1924

Lehnich, Oswald, Die Wettbewerbsbeschränkung, Eine Grundlegung, Köln 1956

Lederer, Julius Das Kartellproblem als Verhandlungsgegenstand des deutschen Juristentages in Salzburg, KR 1928, H. 10, S. 537 ff.

Liefmann, Robert, Kartelle, Konzerne und Trusts, Stuttgart 1930

Lucas, Georg Das Kartellgericht ein Standgericht?, KR 1928, H. 2, S. 61 ff.

- Zur Reform der Kartellgesetzgebung, KR 1928, H. 7/8, S. 384 ff.

Lukes, Rudolf, Der Kartellvertrag, München 1959

Mertens, Hans, Die Perioden der deutschen Kartellforschung in Deutschland, Diss. Kiel (ungedr.) 1933

Metzner, Max, Die Kartellstelle des Reichsverbands der Deutschen Industrie, in: Der Weg zum industriellen Spitzenverband, Darmstadt 1956

Müllensiefen, Heinz, Dörinkel, W., Das neue Kartell-, Zwangskartell- und Preisüberwachungsrecht, Berlin 1933

Naphtali, Fritz, Die Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie, Referat auf dem 13. Kongreß der Gewerkschaften Deutschlands v. 3.-7.9.1928 in Hamburg, Berlin 1928

- Die Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel, Frankfurt/M. 1966

Neumann, Franz, Der Entwurf eines Kartell- und Monopolgesetzes in: Die Arbeit, 1930, H. 12, S.773 ff.

- Gesellschaftliche und staatliche Verwaltung der monopolistischen Unternehmungen, in: Die Arbeit, H. 7, 1928, S. 393 ff.

- Der Salzburger Juristentag, in: Die Arbeit 1928, H. 10, S. 656 ff.

Nipperdey, Hans Carl, Wettbewerb und Existenzvernichtung, KR 1930, H. 3, S. 127 ff.

Nussbaum, Helga, Unternehmer gegen Monopole, Berlin (Ost) 1966

Preller, Ludwig, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949

Reichsanzeiger 1908, Berlin 1908

Reichshandbuch der Deutschen Gesellschaft, das Handbuch der Persönlichkeiten in Wort und Bild, Berlin 1930

Reichshaushaltspläne 1926-1929, Berlin 1926-1929

Reuffurth, Eduard, Die Stellung der deutschen Sozialdemokratie zum Problem der staatlichen Kartellpolitik, Diss. Jena 1930

Reuter, Ute Karin, Erfahrungen mit der staatlichen Kartellpolitik in Deutschland, u. bes. Berücksichtigung d. Zelluloffindustrie, Zürich 1967

Rumpf, Max, Kartellrecht, Berlin 1932

Schäffer, Hans, Kartelle, in: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, hersg. v. Bernhard Harms, 2 Bd, Berlin 1928

Simons, Walter, Stellung und Praxis der Sondergerichte, insbesondere der Kartellgerichte, KR 1929, S. 565 ff.

Schlußbericht s. Ausschuß...

Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd 61, Leipzig 1895 (Verhandlg. v. 1894 ü. Kartelle)

Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd 116, Leipzig 1906 (Verhandlg. v. 1905 ü. Kartelle u. Staat)

Schmidt, Karl Heinz, Leitsätze der Rechtsprechung des Kartellgerichts, München 1934

Schreier, Fritz, Aufgaben der Kartelljurisprudenz, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 180. Bd, 1. Teil, S. 63 ff.

Staffel, W. Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen v. 2. November 1923, Berlin und Leipzig 1926

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, Berlin 1920-1930

Stolper, Gustav, Das Reformprogramm der Industrie, in: Volkswirt 1929, H. 10, S. 299 ff.

Stürmer, Michael, Koalition und Opposition 1924-1928, Diss. Mannheim 1967, hrsg. v. d. Kommission für die Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd 36

Stumm, Emil, Verfassung und Verfahren des Kartellgerichts, Diss. Erlangen, Quakenbrück 1932

Tisch, Cläre, Der wirtschaftliche Sinn der bisherigen Rechtsprechung des deutschen Kartellgerichts, Frankfurt 1934

Tschierschky, Siegfried, Kartelle und Trusts, Berlin 1932

- Der 35. deutsche Juristentag zur Kartellfrage, KR 1928, H. 9, S. 488 ff.

- Der Inhaltswandel des Kartellbegriffs und seine wirtschaftspolitische Bedeutung, KR 1927, H. 3, S. 543 ff.

- Das Kartellgericht, kein Standgericht? KR 1928, H. 2, S. 61 ff.

- Das Problem der staatlichen Kartellaufsicht, Abhandlungen zum Kartellrecht und zur Kartellpolitik, hrsg. v. Rudolf Isay, H. 2, Mannheim 1923

- Wirtschaft und Sondergerichtsbarkeit, Wirtschaftsdienst 1929, H. 29

- Zur Frage des "monopolistischen" Charakters der Kartelle, KR 1928, H. 7/8, S. 434 ff.

Verlauf und Ergebnis der Internationalen Weltwirtschaftskonferenz des Völkerbundes zu Genf. Zus. gest. v. Konsul Dr. E. Respondek, Veröffentlichungen des Reichsverbands der Deutschen Industrie, H. 35, Berlin 1927

Verhandlungen des 26., 27. und 35. Deutschen Juristentages, Berlin, Leipzig 1902/1904/1928

Vernehmungen s. Ausschuß...

Vogelstein, Theodor, Kartellgericht und Wirtschaftspolitik, Volkswirt 1927, H. 27, S. 830 ff.

- Monopol- und Individualrecht, in: Volkswirt 1928, H. 50, S. 1700 ff.

- Monopolpolitik und Monopolrecht, in: Volkswirt 1928, H. 51, S. 1730 ff.

Voigt, Fritz, German Experience with Cartels and their Control During the Pre-War and Post-War-Periods, in: Competition, Cartels and their Regulation, ed. Miller, J. P., Amsterdam 1962, S. 169 ff.

Vorläufiger Reichswirtschaftsrat, der, 1927-1932, hrsg. v. Büro des VRWR, Berlin 1933

Wagenführ, Horst, Deutsche, ausländische und internationale Kartellverträge im Wortlaut, Nürnberg 1931

- Kartelle in Deutschland, Nürnberg 1931

Weippert, Georg, Vereinbarung als drittes Ordnungsprinzip, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1963, Bd 14, S. 167 ff.

- Die wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Bedeutung der Kartelldebatte des Vereins für Sozialpolitik im Jahre 1905, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1960, Bd 11, S. 125 ff.

Wiedenfeld, Kurt, Kartelle u. Konzerne: Bericht für den Vorbereitungsausschuß der Weltwirtschaftskonferenz (Moderne Wirtschaftsgestaltungen, hrsg. K. Wiedenfeld, H. 1o, Berlin u. Leipzig 1927

- - Zwischen Wirtschaft u. Staat, hrsg. v. Friedrich Bülow, Berlin 196o

Wiedersum, Reichswirtschaftsgerichtsrat, Die Sperr-Rechtsprechung des Kartellgerichts, in: Schriften der Kartellstelle des RDI, H. 7, Mai 1930

Wenzel, Georg, Deutsche Wirtschaftsführer, Lebensgänge deutscher Wirtschaftsführer, Hamburg, Berlin, Leipzig 1929

Wolfers, Arnold, Das Kartellproblem im Lichte der deutschen Kartelliteratur, Schr. d. Vereins für Sozialpolitik, München u. Leipzig, 180. Bd, II. Teil

IV. Publikationen des Reichsverbands der Deutschen Industrie

Berichte der Kartellstelle des Reichsverbands der Deutschen Industrie, Nr. 1 (1921) - Nr. 41 (1932)

Geschäftliche Mitteilungen für die Mitglieder des Reichsverbands der Deutschen Industrie, bearb. v. d. Geschäftsführung, Berlin 1921-1930

Korrespondenz Reichsindustrie

Organisatorischer Aufbau des Reichsverbands der Deutschen Industrie, Berlin 1929

Sammlung von Entscheidungen und Gutachten des Kartellgerichts, hrsg. v. d. Kartellstelle des Reichsverbands der Deutschen Industrie, Berlin 1924-1931

Schriften der Kartellstelle des Reichsverbands der Deutschen Industrie, H. 1 (1925) - H. 7 (1930)

Veröffentlichungen des Reichsverbands der Deutschen Industrie, Berlin H. 21 (1924) - H. 50 (1930)

ABKÜRZUNGEN

ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
Ber. KS	Bericht der Kartellstelle des Reichsverbands der Deutschen Industrie
BVP	Bayrische Volkspartei
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DRG	Deutsche Rohstahlgemeinschaft
DVP	Deutsche Volkspartei
IRC	Internationale Rohstahlgemeinschaft
KartG	Kartellgericht
KartVO	Kartellverordnung von 1923
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KR	Kartellrundschau
KS	Kartellstelle des Reichsverbands der Deutschen Industrie
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
RDI	Reichsverband der Deutschen Industrie
RWM	Reichswirtschaftsministerium
RT	Reichstag
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten.Ber.RT	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags
VdA	Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Veröff.RDI	Veröffentlichungen des Reichsverbands der Deutschen Industrie
VRWR	Vorläufiger Reichswirtschaftsrat
WP	Wirtschaftspartei
Wp	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Lebens- und Bildungsgang

Am 29. Juli 1941 wurde ich in Leipzig als Sohn des Regierungsassessors Hans-Joachim Scharnweber und der Jugendleiterin Ilse Scharnweber, geb. Conze, geboren.

Ich besuchte seit 1948 die Volksschule und das Max-Planck-Gymnasium in Göttingen, die Paul-Gerhardt-Schule in Dassel und die Bismarckschule in Hannover. Im Februar 1960 legte ich die Reifeprüfung in Hannover ab.

Von 1960 bis 1963 diente ich in der Laufbahn eines Offizier auf Zeit in der Bundeswehr.

Seit dem Sommersemester 1963 studierte ich an den Universitäten Heidelberg, Paris und Tübingen die Fächer Geschichte, Politik und Rechtsgeschichte.

Offsetdruck-E. Böttger
3)Hannover-Linden
Herbartstr. 5 Tel. 440712